



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

SULAMITA BORGES FERREIRA

CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE OS GASTOS EM EDUCAÇÃO, SAÚDE, E PROGRAMAS
SOCIAIS

ORIENTADOR: ROBERTO DE GOES ELLERY JUNIOR

BRASÍLIA - DF

2019

SULAMITA BORGES FERREIRA

CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE OS GASTOS EM EDUCAÇÃO, SAÚDE, E PROGRAMAS
SOCIAIS

Monografia apresentada ao Departamento de
Economia como requisito parcial à obtenção do título
de Bacharel em Ciências Econômicas.

Professor Orientador: Dr. Roberto de Góes Ellery
Júnior

BRASÍLIA - DF

2019

SULAMITA BORGES FERREIRA

CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE OS GASTOS EM EDUCAÇÃO, SAÚDE, E PROGRAMAS
SOCIAIS

Monografia apresentada ao Departamento de Economia – Universidade de Brasília,
como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada por:

Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior
Professor-Orientador

Dr. Antônio Nascimento Júnior
Examinador (a)

Brasília, 16 de dezembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me dado a Vida, a oportunidade de passar no vestibular da Universidade de Brasília e por ter me guiado e abençoado durante todos esses anos com a sua Graça, dotando-me de coragem, esforço e capacidade intelectual para terminar esse curso. A Ele toda Honra e Glória!

Agradeço à minha família, por todo o apoio que recebi quando precisei, desde o tempo de vestibular. Em especial à minha mãe, que não mediu esforços para me ajudar, apesar das dificuldades, sempre com todo o amor e cuidado, durante esse longo período de estudos.

Agradeço ao meu namorado Marcio David por ter me influenciado e incentivado a cursar Economia, por ter acreditado em mim intelectualmente nos momentos em que eu mesma duvidei. Agradeço as inúmeras conversas demoradas na mesa da cozinha, que me fizeram admirar a história das Ciências Econômicas e das pessoas envolvidas nessa área. Agradeço os livros emprestados, as aulas dadas, as noites viradas e por todo o tempo gasto em prol do meu ensino e do meu bem - sempre com amor e muita paciência.

Agradeço aos meus amigos da graduação, que foram os meus companheiros, minha alegria nos momentos tensos e me ajudaram inúmeras vezes. Em especial à minha querida amiga Stéfani Motta, um presente que a UnB me proporcionou logo na primeira semana de aula - pois sem ela provavelmente não teria conseguido passar dos primeiros semestres do curso. Aos meus amigos de turma e de estudos na BCE nos tempos de Cálculo 1: Igor Oliveira e Pedro Henrique, obrigada (como prometido)! Agradeço também ao amigo Raphael Marques, que nos últimos semestres do curso eu tive o prazer de conhecer e conviver. Muito obrigada pelo apoio e por tudo!

Agradeço ao meu orientador pela paciência, bondade e transmissão de conhecimento.

Agradeço a UnB e a todos os professores que passaram pelo meu caminho.

A todos que torceram por mim durante essa trajetória, obrigada!

*“A sabedoria oferece
proteção, como o faz o
dinheiro, mas a vantagem do
conhecimento é esta: a
sabedoria preserva a vida de
quem a possui”.*

Eclesiastes 7:12

RESUMO

Vários estudos econômicos recentes têm destacado a importância do foco na redução do nível de pobreza do país bem como na redução das desigualdades econômicas e sociais, tanto do ponto de vista da justiça distributiva, quanto da própria eficiência do sistema econômico, uma vez que países com menores índices de desigualdade econômica tendem a ser aqueles com maior eficiência das políticas macroeconômicas, de consumo de massa mais abrangente decorrente de menores diferenças nos níveis de renda.

No entanto, para efeitos da discussão inicial do processo capitalista, contra a qual se levantou a crítica marxista, a questão da pobreza ganha destaque sobretudo porque pode ser tomada como uma medida da prosperidade de um povo, isto é, um país com um contingente pequeno de pessoas vivendo na linha da pobreza ou na indigência, ainda que apresente um elevado índice de desigualdades, tende a ter melhores indicadores sociais, como por exemplo, o IDH e o IVS.

Nesse estudo será feita uma análise descritiva dos gastos públicos na área de educação e saúde, como também uma análise do caso brasileiro em relação a evolução dos indicadores de desenvolvimento humano e de vulnerabilidade social nos estados federativos e no DF. Os dados mostram uma melhora significativa nos períodos de 2000-2017. No entanto, do ponto de vista do crescimento econômico, não se pode atribuir tal redução apenas ao elevado crescimento do PIB no período. Tal redução parece estar mais atrelada à efetivação de programas sociais que, direta ou indiretamente, direcionaram o gasto público em favor dos mais pobres, abrindo-lhes assim a oportunidade de sair da pobreza e romper o círculo vicioso.

Palavras-chave: Pobreza, Desigualdade, IDH, IVS, Educação, Saúde, Capital Humano.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---------------------------------|----|
| Figura 1 - Modelo IDH 2010..... | 56 |
| Figura 2 - Modelo IDH 2017..... | 57 |
| Figura 3 –Modelo IVS 2010..... | 59 |
| Figura 4 – Modelo IVS 2017..... | 61 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Evolução recente da pobreza no Brasil..... | 38 |
| Gráfico 2 - Taxa de variação do PIB..... | 39 |
| Gráfico 3 - Evolução da Extrema Pobreza no Brasil (U\$1,90 e 5,50U\$)..... | 40 |
| Gráfico 4 - Variação 2010-2017 dos gastos estaduais com saúde..... | 45 |
| Gráfico 5 - Variação 2010-2017 dos gastos estaduais com educação..... | 46 |
| Gráfico 6 - Variação 2010-2016 dos gastos estaduais PBF..... | 47 |
| Gráfico 7 - Evolução do Índice de Vulnerabilidade Brasil (2010-2017) | 50 |
| Gráfico 8 - Evolução do Índice de Vulnerabilidade por Estados (2010-2017)..... | 50 |
| Gráfico 9 - Evolução do IDH por Estados (2010-2017)..... | 51 |
| Gráfico 10 - IDH2010 x IDH2000..... | 57 |
| Gráfico 11 - IDH2017 x IDH2010..... | 58 |
| Gráfico 12 - IVS2010 x IVS2000..... | 60 |
| Gráfico 13 - IVS2017 x IVS2010..... | 61 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Indicador de Pobreza por Região..... | 39 |
| Tabela 2 - Medidas de Pobreza, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios das Capitais..... | 43 |
| Tabela 3 - Ranking dos IDH's 2000..... | 52 |
| Tabela 4 - Ranking dos IDH's 2010..... | 53 |
| Tabela 5 - Ranking dos IDH's 2017..... | 54 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 11 |
| 2. REVISÃO DE LITERATURA | 13 |
| 2.1 Pobreza e Desenvolvimento..... | 13 |
| 2.2 Capital Humano E Círculo Vicioso Da Pobreza | 16 |
| 2.3 Educação | 20 |
| 2.3.1 Relação entre Desigualdade e Educação no Brasil | 21 |
| 2.3.2 Evolução e Desafios da Educação no Brasil | 24 |
| 3. REFERENCIAL TEÓRICO..... | 26 |
| 4. METODOLOGIA | 36 |
| 5. DESCRIÇÃO DOS DADOS | 37 |
| 5.1 Pobreza | 37 |
| 5.2 Políticas Sociais no Período (2010-2017) | 45 |
| 5.3 Índice de Vulnerabilidade Social | 48 |
| 6. ANÁLISE EMPÍRICA | 55 |
| 6.1 – Análise do Presente x Passado IDH | 56 |
| 6.2 – Análise do Presente x Passado IVS..... | 59 |
| 6.3 Conclusão | 62 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 63 |
| 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 68 |

1. INTRODUÇÃO

Esse estudo tem o objetivo de analisar, descrever e interpretar os gastos públicos (e seus resultados) na educação e na saúde concomitantemente com os seus impactos sobre o nível de pobreza no Brasil e a evolução dos índices de desenvolvimento humano e vulnerabilidade social durante as duas últimas décadas.

A pesquisa tratará de analisar o desenvolvimento econômico e social das classes menos favorecidas, como as famílias consideradas pobres e extremamente pobres. O foco será a análise descritiva da alocação de recursos do governo federal, centrada nas áreas diretamente relacionadas ao desenvolvimento social (educação, saúde, renda). Com o intuito de reflexão e análise das seguintes perguntas: Haveria um círculo vicioso da pobreza que poderia ser “rompido” devido a fatores como melhorias nas áreas da saúde e educação e ainda com a transferência líquida de renda (PBF)? Em longo prazo, seria possível alcançar um círculo virtuoso do crescimento/desenvolvimento com políticas públicas bem aplicadas e direcionadas? Nos últimos 20 anos, é possível afirmar que o nível de pobreza do Brasil realmente diminuiu? Qual a relevância do Índice de Desenvolvimento Humano e do Índice de Vulnerabilidade Social? Todas essas questões serão de grande interesse e relevância para a base deste projeto.

Espera-se que os resultados trazidos por essa pesquisa, e pela análise das tendências dela decorrentes, despertem o interesse da opinião pública a respeito do presente tema e estimulem a produção de outros estudos na área. Que possa servir de base para a aplicação de políticas públicas que contribuam para gerar avanços na realidade social e econômica do país, com o objetivo de redução das desigualdades econômicas e sociais e ampliação das oportunidades de inclusão social, visando o bem-estar da população brasileira.

Este trabalho divide-se em 7 partes. Além da introdução, no capítulo 2 há uma revisão sobre o tema, dividido em seções, onde discute-se a definição de pobreza de acordo com a literatura recente, juntamente com uma análise da posição do Brasil de acordo com indicadores majoritariamente aceitos. Na seção seguinte, haverá um

breve resumo sobre o capital humano e sua importância. Serão discutidos alguns estudos feitos sobre a evolução da educação no país e do seu impacto na redução das desigualdades sociais e econômicas. Em seguida serão apresentados dados recentes sobre a evolução da educação no Brasil. E por fim, a última seção se concluirá com algumas recomendações de políticas educacionais na área em questão.

O capítulo 3 apresentará um referencial teórico de todo o trabalho. E no capítulo 4 será discutido a metodologia usada.

No capítulo 5 será feita a descrição dos dados usados, que mostrará a evolução do nível de pobreza no país, a evolução recente do gasto público brasileiro com educação, saúde e PBF, e os índices de desenvolvimento por estados brasileiros dos últimos anos.

O capítulo 6 trará uma análise de regressão na qual será testada a relevância dos índices passados (anos 2000 e 2010) sobre os atuais (usando o IDH e o IVS). E por fim, no capítulo 7 será feita a conclusão do trabalho.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Pobreza e Desenvolvimento

Apesar de não existir uma definição de pobreza que seja universalmente aceita, já que seu conceito depende dos valores de cada sociedade e é determinado conforme a lógica de cada país, muitos governos e organismos internacionais adotam medidas de pobreza baseadas nos rendimentos ou no poder de consumo de um indivíduo.

Dessa forma, é considerada pobre a pessoa cujo nível de renda ou consumo per capita de sua família, ou domicílio, seja abaixo do mínimo essencial para suprir necessidades humanas básicas. Esse mínimo é, usualmente, chamado de “linha de pobreza”.

Os últimos dados divulgados pelo Banco Mundial¹ em outubro de 2016 levam em consideração a renda per capita diária e apontam a queda da pobreza em todo o mundo. Em 2013, estimou-se que 767 milhões de pessoas, ou 10,7% da população, viviam abaixo da linha internacional de pobreza de US\$ 1,90 por pessoa por dia. Segundo a instituição, é o menor percentual da história da humanidade, destacando ainda que cerca de 1,1 bilhão de pessoas venceram a pobreza extrema desde 1990.

No Brasil, a pobreza é um tema amplo e de muitas dimensões, já que de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)², o país é a maior economia da América Latina, segunda da América (atrás apenas dos Estados Unidos) e sétima do mundo. Com uma população de aproximadamente 207 milhões de pessoas e com uma taxa de extrema pobreza de 6,5%³, o país tem mais de 13,5 milhões de indivíduos nessa situação. Nesse contexto, é de grande

¹ Informações disponíveis no site: <http://www.org.br/o-que-e-pobreza/>. Acesso em abril de 2018.

² Informações disponíveis nos sites: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/countryinfo/> e <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>. Acesso em novembro de 2019.

³ Fonte IBGE (PnadC 2018).

importância analisar, descrever e pesquisar políticas públicas eficientes que alterem ou afetem positivamente a vida dessas pessoas vulneráveis à pobreza.

É notório que a falta de acesso ao ensino de boa qualidade, saúde, água potável e outros serviços fundamentais ainda seja uma realidade para milhões de pessoas em todo o mundo, seja por fatores socioeconômicos, geográficos, religiosos ou étnicos. Então nos últimos anos, a comunidade internacional de proteção social tem sinalizado a necessidade de unir aspectos multidimensionais à insuficiência de renda para a determinação da pobreza. Como o Índice de Desenvolvimento Humano, o Índice de Vulnerabilidade Social e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010, que complementa indicadores monetários de pobreza, considerando privações sobrepostas nas áreas de saúde, educação e padrão de vida, a fim de calcular o nível médio de pobreza em um país, estado, município ou bairro.

Em 2004 o Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído, e o governo brasileiro estabeleceu a renda per capita mensal de R\$ 50 e R\$ 100 como limiares para a definição da pobreza extrema e pobreza, respectivamente. Desde então, esses limiares vêm sendo ajustados anualmente pela inflação ao consumidor. Atualmente no Brasil, a linha de pobreza extrema está fixada na renda per capita mensal de até R\$ 89,00 e a linha de pobreza, na renda per capita mensal entre R\$89,01 até R\$ 178,00⁴.

Estima-se, segundo o WWP, que apenas o Programa Bolsa Família (PBF), principal programa de transferência condicionada de renda do Brasil, seja responsável pela redução de 10% a 15% da desigualdade de renda observada nos anos 2000.

Além de complementar a renda das famílias, o PBF é aliado no combate à pobreza na medida em que oferece acesso à saúde, educação, serviços de assistência social, segurança alimentar e inclusão produtiva. Por todos esses motivos, o sistema de proteção social brasileiro tornou-se uma inspiração para o mundo em desenvolvimento.

⁴Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>. Acesso em novembro 2019.

Nesse contexto, para Cyrillo (2011) o baixo desenvolvimento social caminha ao lado de baixas taxas de escolarização e de esperança de vida, elevados níveis de mortalidade infantil, marginalidade e insegurança. Então o desenvolvimento social implica aumento da qualidade de vida da sociedade e redução das desigualdades econômicas e sociais da população.

E como afirma Marcos Mendes (2014), a desigualdade extrema de renda e de capital humano é um importante fator causal para o baixo crescimento econômico na história recente do Brasil. Dessa forma, se faz necessário conhecer um pouco mais a respeito do grau de desigualdade no país, e a sua tendência nos últimos anos. Para tal, normalmente faz-se uso do índice de Gini⁵ e do Índice de Desenvolvimento Humano⁶.

Nesse contexto, o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁷ criou o Radar IDHM⁸ obtido a partir dos dados das PNADs, que disponibiliza além do IDHM e seus três subíndices – IDHM Educação, IDHM Longevidade e IDHM Renda – um conjunto de 60 indicadores socioeconômicos que permitem ampliar a análise do desenvolvimento humano nas áreas observadas.

É interessante destacar que o relatório mais recente (do Radar IDHM) aponta para uma tendência de avanço do desenvolvimento humano, refletido nos principais indicadores socioeconômicos do país no período de 2011 a 2015, ainda que, em 2015, a renda per capita tenha diminuído e a pobreza tenha aumentado.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014 também mostra a redução na pobreza extrema. Entre 2013 e 2014, a taxa caiu 29,8%, especialmente pelo contínuo aumento da renda domiciliar per capita real (de R\$

⁵ Para um estudo mais aprofundado sobre a descrição de vários índices de desigualdade ver Ray (1998).

⁶ Ver o livro Desenvolvimento como Liberdade, de Amartya Sen (2000).

⁷ Site que traz o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e outros 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade para os municípios brasileiros. Para mais informações: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>.

⁸ Disponível no site <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>.

549,83 em 2004 para R\$ 861,23 em 2014), e pela queda da desigualdade, expressa na redução de 9,7% do índice de Gini desde 2004.

Entre as dimensões do desenvolvimento humano, quase todos os indicadores apresentaram taxa de crescimento anual inferior à observada para o período intercensitário. Isso significa que entre 2011 e 2015 há melhoras em quase todos os quesitos, mas a um ritmo inferior ao observado entre 2000 e 2010.

Os dados trazidos pelas PNADs mostram que houve redução na renda per capita da população brasileira (passando de R\$ 803,36 em 2014⁹ para R\$ 746,84 em 2015) e ingresso de 4,1 milhões de pessoas na pobreza, sendo que, deste total, 1,4 milhão de pessoas ingressaram na extrema pobreza. Esses dados alertam para a necessidade das políticas públicas voltadas ao crescimento do emprego e da renda, sem deixar de lado o combate à desigualdade, tendo em vista a estagnação do índice de Gini entre 2014 e 2015.

2.2 CAPITAL HUMANO E CÍRCULO VICIOSO DA POBREZA

Easterly (2004) afirma que o conhecimento tem uma propriedade especial que o torna propenso a vazar e que, geralmente, quando isso acontece, beneficia a sociedade. Além disso, destaca que o conhecimento novo é importante porque vem complementar o conhecimento existente. Em outras palavras: quanto mais informação uma sociedade já possui, mais valiosa é para ela uma nova ideia. Essa propriedade do conhecimento significa que há dividendos crescentes para o investimento em informação.

Segundo o autor, com os “vazamentos” ocorre o aumento dos lucros sociais, e não o aumento dos lucros individuais: uma sociedade se beneficia do grande investimento feito por ela em conhecimento e o princípio de que o conhecimento

⁹ Aqui o valor (de R\$861,23) difere do parágrafo anterior provavelmente porque a análise destes dados foi feita posteriormente, no ano de 2015, tendo então o valor de 2014 mais atualizado.

“vaza” estabelece o potencial para a existência de círculos virtuosos e círculos viciosos.

Easterly argumenta que as pessoas pobres se deparam com incentivos fracos ao incremento de sua capacitação e seu conhecimento porque para elas o vazamento e alianças provêm de outros pobres. Ele conclui que pode ser necessária a intervenção do governo para retirar uma economia do ‘bolsão’ da pobreza; já que essa situação advém de uma “falha de coordenação” - e o setor público poderia retirar a economia desse bolsão ao subsidiar o investimento em novo conhecimento.

Carlos Alberto (2015) afirma que a elevação no nível de educação ("anos de estudo") da força de trabalho e dos ocupados em geral é uma variável usualmente mencionada como determinante na redução dos níveis de pobreza e concentração. O perfil distributivo da educação (capital humano) teria um reflexo sobre o perfil distributivo dos rendimentos.

Ele afirma que na medida em que a desigualdade educacional se reduziu desde meados dos anos 1990, a consequência seria a queda nos índices de concentração de renda. O autor conclui em seu estudo que houve de fato mudanças no nível de escolaridade e no grau de desigualdade educacional, que em conjunto são o mais importante determinante do diferencial de rendimentos do trabalho.

O autor discorre sobre a Teoria do Capital Humano, onde a pobreza é elucidada por baixos rendimentos familiares, que são o corolário natural de uma subacumulação de capital humano (baixo capital humano induz uma baixa produtividade que induz baixos rendimentos que induziria a pobreza). A subacumulação de capital humano poderia ser explicada pelo ambiente familiar da geração atual e das gerações passadas. Dessa forma, em um ambiente de pobreza, a taxa de desconto (valor presente) é elevada, sendo inviável o "projeto de investimento" em educação.

Carlos Alberto exemplifica o caso de que se uma família de baixíssimos rendimentos envia seus filhos ao mercado de trabalho ainda jovens, e, conseqüentemente, sua escolaridade fica comprometida, seus rendimentos futuros serão também reduzidos e o círculo vicioso da pobreza se prolongaria no tempo. Para Alberto (2015) muito sinteticamente, o arcabouço teórico da “Teoria do Capital

Humano nos induziria a explicar, dessa forma, a pobreza e seu círculo vicioso”. Nesse sentido, a pobreza deveria ser entendida, basicamente, como um produto da baixa produtividade que, por sua vez, é consequência da subacumulação de capital humano.

Nesse contexto, o autor conclui que há um consenso que os indicadores no Brasil assinalam queda nos índices de pobreza e desigualdade. Porém, não se sabe por que esses fenômenos tiveram lugar e, para avançar nessa direção, os esforços deveriam estar concentrados em escolher uma das alternativas: adotar um marco teórico que balize as pesquisas empíricas ou os resultados empíricos deveriam induzir a tentativa de estilizações sobre o *modus operandi* do mercado de trabalho no país. “Fugir dessas possibilidades consiste em cair em um empiricismo que não nos permite identificar a origem do fenômeno que tentamos compreender”.

O economista Angus Deaton (2017) ao falar da situação de pobreza das pessoas, afirma que “o desejo de escapar do sofrimento está sempre presente. Ainda que ele nem sempre se realize. Novos saberes, novas invenções e novas formas de fazer as coisas são a chave para o progresso”. Os sofrimentos dos menos favorecidos estimulam esforços para descobrir formas de diminuir as disparidades, “se não por outra razão, pelo fato de que a própria existência de pessoas mais privilegiadas demonstra ser possível não haver privação”.

Para o autor, a história mundial tem mostrado declínio do crescimento dos países e aumento da desigualdade, sendo esta impulsionada principalmente pela disparidade da renda daqueles que se encontram no topo da pirâmide distributiva. Mas afirma que há um lado bom nessa desigualdade, já que educação, inovação e criatividade são mais valorizadas do que em qualquer outro período da história.

Ele afirma que se os progressos na ciência e nos conhecimentos aplicados são os fatores decisivos que viabilizam o crescimento econômico, então deve-se esperar que os padrões de vida dos países se aproximem, pelo menos na medida em que conhecimento e técnicas possam ser transferidos de um país para outro com facilidade.

Deaton (2017) diz que para se viver bem é necessário mais que saúde e dinheiro: “a fuga da pobreza que o desenvolvimento proporciona deve vir

acompanhada por melhor educação e mais oportunidades de exercer os direitos cívicos. Há mais crianças estudando e mais pessoas alfabetizadas”. Para o autor, a vida está melhorando para a maioria do mundo, pelo menos no que se refere às oportunidades que essas circunstâncias permitem.

Marcos Mendes (2014) acrescenta que a educação (ou, mais especificamente, o capital humano) é uma potente ferramenta para colocar um país na rota do desenvolvimento. A principal ligação entre educação e crescimento é o aumento da produtividade. Trabalhadores mais educados (em termos de anos de escolaridade e de qualidade de educação) têm maior leque de habilidade e são capazes de cumprir suas tarefas de forma melhor e mais rápida. A interação entre vários trabalhadores de alta educação aumenta o rendimento coletivo por meio da troca de conhecimentos no ambiente de trabalho.

O autor cita o estudo de Fernando de Holanda Barbosa Filho e Samuel Pessôa¹⁰ que estimaram que o atraso educacional brasileiro é responsável por 33% do hiato da produtividade entre o Brasil e os EUA. E também Victor Gomes, Samuel Pessôa e Fernando Veloso¹¹ estimaram que o capital humano foi responsável por 32% do aumento do PIB brasileiro por trabalhador no período 1950-2000. Além disso, eles argumentaram que esse impacto cresceu ao longo do tempo, atingindo mais de 55% na década de 1990.

O Banco Mundial enfatiza que no Brasil, como na maioria dos países, a educação tem o potencial de elevar o nível de desenvolvimento em um horizonte de longo prazo, visto que os dados para os últimos 50 anos parecem ser consistentes com o principal resultado obtido para a análise de dados de um conjunto de países: tudo o mais mantido constante, as nações com alto nível de educação crescem mais rápido. Portanto, o atraso educacional parece ser um importante fator de bloqueio ao crescimento econômico de longo prazo no Brasil (Mendes 2014).

¹⁰ Barbosa Filho e Pêsoa (2013).

¹¹ Gomes et al. (2003)

2.3 A EDUCAÇÃO NO BRASIL

Existem diversas evidências mostrando que a educação é muito importante em várias dimensões econômicas e sociais no Brasil. Diferentes estudos, como se verá adiante, mostram que uma maior escolaridade acarreta efeitos positivos: aumenta os salários, melhora a saúde, e reduz a probabilidade de desemprego. Além disso, para o país como um todo, uma população mais educada traz um crescimento econômico maior, aumenta a produtividade das empresas e potencializa os efeitos da globalização.

Para obter todas essas vantagens, o Brasil precisa que grande parte da população esteja na escola em idade correta e também receba uma educação de qualidade – i.e, que aumente de forma efetiva seu conhecimento e sua capacidade de contribuição para a sociedade.

Depois de muitos anos de atraso educacional, causada pela elevada repetência e pela falta de políticas educacionais apropriadas, na década de 1990, o Brasil começou a ampliar o acesso à educação de forma relativamente rápida. Por outro lado, a qualidade do ensino nas escolas públicas, que já era baixa, diminuiu ainda mais com a entrada em massa de crianças oriundas de famílias mais pobres. Sendo assim, uma das grandes questões que se coloca agora é como elevar a qualidade da educação oferecida nas escolas públicas brasileiras sem que as crianças mais pobres saiam do sistema. (MENEZES-FILHO, N. 2011).

Essa sessão analisa as condições das duas últimas décadas da educação no Brasil, a fim de identificar fatores que estão associados a um melhor desempenho escolar dos alunos brasileiros. E assim derivar, a partir dessas análises, propostas de políticas educacionais que possam melhorar a qualidade da educação no país.

2.3.1 Relação entre desigualdade e educação no Brasil

Menezes-Filho (2007), no seu trabalho sobre educação e desigualdade, destacou que o rendimento mensal tende a ser relativamente baixo no Brasil, e que as diferenças de rendimento entre os grupos educacionais são bastante elevadas, pois “o trabalhador mediano com ensino superior recebe cerca de seis vezes mais do que o trabalhador mediano com ensino primário, e cerca de três vezes mais do que o trabalhador com ensino médio”.

Para Menezes, o Brasil poderia obter ganhos de produtividade e consequente aumento do potencial de crescimento por meio da melhoria do ensino público. “Afim, se os políticos estão atendendo a demanda dos mais pobres e se estes demandam mais educação pública, haverá uma tendência à melhoria dessa educação”. Ele observou que houve uma melhoria no que diz respeito à inclusão dos mais pobres no sistema educacional. No entanto, o conflito distributivo entre os diferentes grupos sociais impede que essa melhoria se dê de forma mais rápida e leve à expressiva melhoria na qualidade do sistema educacional.

MENEZES, Naércio F. & OLIVEIRA, Alison P. (2014) quantificaram o papel da educação na queda recente da desigualdade da renda familiar per capita no Brasil. Para tanto, eles analisaram a evolução dos componentes que formam a renda familiar per capita entre 1992 e 2009 para décimos selecionados da distribuição de renda. Em seguida, usaram simulações para estimar a contribuição da renda do trabalho e de outras fontes, como as transferências de renda, para a queda na desigualdade da renda per capita. Por fim, estimaram a contribuição da educação descontando, do crescimento observado da renda do trabalho, os resíduos de regressões mincerianas estimadas com dados individuais agrupados ao longo do tempo, para cada décimo da distribuição de renda.

Os seus resultados mostraram que a educação contribuiu com cerca de 40% e 25% para as quedas dos índices de Gini observadas, entre 2001 e 2009, no mercado de trabalho e na renda familiar per capita, respectivamente.

No mesmo artigo, os autores mostram as distribuições da escolaridade para os dois extremos da distribuição da renda familiar per capita. No caso dos mais pobres: embora tenha havido redução dos que não completaram nenhum ano de estudo e aumento do ensino médio (11 anos de estudo) significativos, em 2009, mais de 36% não possuíam estudo algum. Além disso, mais de 65% da população possuía 4 ou menos anos de estudo, sendo 5 anos de estudo o ponto onde a quantidade de pessoas passou a aumentar ano a ano.

Por outro lado, afirmam que no topo da distribuição da renda, percebe-se aproximadamente 7% da população com nenhum ano de estudo e mais de um quinto da população com ensino médio completo. Mais de 65% dos mais ricos, em 2009, possuíam 11 ou mais anos de estudo e 13 anos de estudo foi o ponto no qual a quantidade de pessoas passou a aumentar ano a ano.

Eles destacam o crescimento exponencial dos mais ricos com ensino superior completo (15 ou 16 anos de estudo). E que apesar da desigualdade educacional ter continuado extremamente alta entre as famílias, houve uma significativa melhora no período 1992-2009. “Desde 1999 a escolaridade dos grupos mais pobres da população vem crescendo mais do que a escolaridade dos mais ricos”. Essa melhora na distribuição da educação teve um importante papel na redução da desigualdade, tanto no mercado de trabalho quanto na renda familiar per capita. Pois no primeiro caso, mais de 40% da redução do índice de Gini, entre 2001 e 2009, é explicada pela educação. No caso da renda familiar per capita, cerca de um quarto (26%) dessa mesma variação pode ser atribuído à educação.

Já Gonçalves e Machado (2014) afirmam que no Brasil, apesar da queda generalizada da porcentagem de famílias em todas as categorias de pobreza na última década, as famílias sempre ou usualmente pobres apresentaram características demográficas, socioeconômicas e de acesso e inserção no mercado de trabalho distintas das famílias com pobreza transitória ou classificadas como nunca pobres. Além disso, as regiões metropolitanas do Nordeste (Salvador e Recife) apresentaram porcentagens mais altas de pobres crônicos e transitórios.

É importante destacar que seus resultados indicam a necessidade de diferenciação das famílias pobres, de acordo com o movimento de entrada e saída da pobreza, ou seja, que a dinâmica da pobreza seja considerada no desenho de políticas públicas. Elas constataram que “famílias com maior número de membros e com maior proporção de crianças apresentam maior probabilidade (relativa) de apresentarem situação de pobreza crônica e transitória”.

Em contrapartida, as famílias cujos membros possuam ensino médio e/ou superior completo ou ocupações com maior nível de qualificação têm menores chances de entrada na pobreza e de permanecer na situação por, pelo menos, um ano.

Dessa forma, Gonçalves e Machado (2014) concluem que o fenômeno da transição demográfica, também presente entre os pobres, que implica a diminuição da razão de dependência infantil (razão entre o número de crianças e o número de membros em idade ativa), pode diminuir a incidência de pobreza crônica e transitória no Brasil e que políticas de incentivo à conclusão do ensino médio e de acesso ao ensino superior podem ser um canal de atenuação da pobreza.

Silva e França (2014) também buscaram investigar a contribuição das mudanças educacionais para a dinâmica da desigualdade de rendimentos. Em seu trabalho, a decomposição detalhada permitiu avaliar, em termos dos efeitos composição e preço, os efeitos da expansão educacional recente, dada a redução da desigualdade de rendimentos observada no período. Os resultados revelaram um efeito composição positivo, contrário à essa redução, apresentando um potencial trade-off político da expansão educacional. Uma possível explicação para o comportamento destes efeitos estaria no deslocamento de grande proporção da força de trabalho para o segmento em que os retornos educacionais são mais elevados, conforme os dados da PNAD permitem verificar.

Para eles, as mudanças na composição educacional da força de trabalho exercem seus efeitos sobre os retornos da educação, reduzindo o prêmio salarial para os grupos mais educados. E assim, foi possível constatar essa contribuição ao avaliar o efeito preço das variáveis de educação.

2.3.2 Evolução e Desafios da Educação no Brasil

Para Marcos Mendes (2014), o nível de escolaridade no Brasil é baixo, então a qualidade da educação no Brasil é um problema fundamental devido ao atraso educacional. O país usualmente fica na parte mais baixa do ranking em comparações internacionais de desempenho de estudantes.

Dentre os resultados da edição de 2009 do Programme of International Student Assessment (PISA), 65 países participaram da edição da avaliação promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Se forem considerados todos os participantes, o Brasil estava no 8º decil em todos os três tópicos avaliados. Entre os 15 países do grupo de comparação que participaram do PISA, o Brasil ficava no 9º decil. Percebe-se que esse cenário de baixo desempenho educacional se mantém ao analisar os resultados do PISA de 2018, em que o Brasil ficou em 57º em leitura, 66º em ciências e em 70º em matemática, de um total de 78 países avaliados.

Todavia, o país tem melhorado seu desempenho ao longo dos anos. Segundo o economista especializado em educação, Naércio Menezes Filho, entre 2000 e 2009 o desempenho dos alunos brasileiros teve um dos maiores aumentos observados entre os participantes. Como o país parte de um nível muito baixo, porém, “essa melhora somente recupera parte do atraso” diz ele.

Para Mendes (2014), a manutenção do ensino gratuito em universidades públicas, por exemplo, é um benefício tipicamente voltado aos estudantes de renda média, e drena a maior parte dos recursos da educação pública – recursos estes que poderiam estar sendo investidos nos níveis iniciais de ensino, frequentados maciçamente pelos mais pobres. Ademais, sindicatos de professores (outro grupo de renda média) tendem a bloquear reformas educacionais voltadas a premiar aqueles com melhor desempenho e a punir o absenteísmo e o baixo esforço. A própria demanda dos mais pobres parece concentrar-se, inicialmente, nos ganhos de renda de curto prazo, necessários à sobrevivência (transferências de renda e políticas assistenciais), em detrimento dos ganhos de renda a longo prazo (educação).

Para ele, esse perfil de demanda, perfeitamente racional da parte de quem não tem a sobrevivência garantida no curto prazo, tende a mudar apenas quando parte significativa dos mais pobres tiver o mínimo garantido para sua sobrevivência, podendo planejar sua vida a longo prazo. O autor conclui que o resultado disso é que não se forma um consenso social em torno da necessidade de se fazer avanços acelerados na educação. Pois esta avança apenas à medida que políticas inclusivas levam os mais pobres para a escola, mas pouco se consegue melhorar em termos de qualidade.

De toda a forma, para Mendes (2014), depois de um avanço educacional muito lento com relação a outros países do mundo, desde meados da década de 1990 o Brasil conseguiu aumentar significativamente a frequência escolar em todos os níveis. O problema agora está não apenas em aumentar a quantidade de alunos e o número de escolas no Brasil, mas em melhorar a qualidade da educação que é oferecida aos alunos a fim de contribuir para o fim do círculo vicioso da pobreza

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo a Pnud¹², O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

Há uma vasta literatura relacionada a este tema, destacam-se na área internacional dois dos importantes acadêmicos da atualidade da área de desenvolvimento, Abhijit Banerjee e Esther Duflo, autores do livro *Poor Economics* (2011) e ganhadores do prêmio Nobel de Economia de 2019. Juntamente com Angus Deaton, ganhador do prêmio Nobel de 2015, com seu livro *A grande saída* (2017) e William Easterly, com sua obra *O Espetáculo do Crescimento* (2004).

Para Nurske (1951) “O desenvolvimento econômico é estreitamente ligado a aptidões humanas, atitudes sociais, condições políticas e acontecimentos históricos. A formação de capitais é uma parte importante, mas não o problema todo”. Onde destaca que o termo formação de capital é usado ocasionalmente tanto para designar o capital humano quanto o capital material; pode incluir investimentos em técnica, educação e saúde – modalidades muito importantes de investimento.

Ele notou que nos países subdesenvolvidos há uma relação geral circular, que surge da dificuldade de acumulação de capital, e pode ser expressa verbalmente pela trivial expressão: “um país é pobre porque é pobre”. No lado da procura, o círculo se desenvolve da seguinte maneira: A renda é baixa, portanto o tamanho do mercado

¹² <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em abril de 2018.

é pequeno; o estímulo para a aplicação do capital é pequeno, portanto o nível de produtividade é baixo, o que significa que a renda é baixa.

Nurske destaca que essas relações recíprocas operam através de uma conexão circular entres os principais fatores da situação. “Nessa conexão circular reconhecemos o círculo vicioso da estagnação econômica”.

O autor cita a possibilidade de que em algumas sociedades “as forças que devem derrotar os efeitos da estagnação precisem ser deliberadamente organizadas pelo Estado, por meio de alguma forma de ação coordenada e empreendimento coletivo, pelo menos inicialmente”. Já que conclui que o círculo não é insuperável.

Conforme Amartya Sen (2000) o desenvolvimento consiste na “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. E que as oportunidades sociais de educação e assistência médica, que podem requerer a ação pública, complementam oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem iniciativas para vencer privações.

O autor tece uma relação intrínseca entre o desenvolvimento e a liberdade:

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. (SEN, 2000).

Na mesma obra, Amartya caracteriza cinco tipos distintos de liberdade vistos de uma perspectiva "instrumental", e são eles: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora.

Segundo o autor, cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente. Dessa forma, as políticas públicas

visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas, contudo, inter-relacionadas.

Para Sen (2000) a privação da liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade. Mas “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento”, conclui.

No Brasil, o economista Ricardo Paes Barros é referência nos estudos sobre pobreza, desigualdade e educação no Brasil, e também foi um dos idealizadores do Programa Bolsa Família. Ao fazer um diagnóstico básico¹³ sobre a estrutura da pobreza no país, no limiar do século XXI, afirmou que o Brasil não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres.

O autor ao procurar construir, exaustivamente, diversos prismas de entendimento da desigualdade econômica brasileira, colocou-a no eixo da causalidade que explica o elevado grau de pobreza. “Desigualdade que surpreende tanto por sua intensidade como, sobretudo, por sua estabilidade. Desigualdade extrema que se mantém inerte, resistindo às mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas” (BARROS, 2001).

Na mesma pesquisa, o autor mostra que a experiência brasileira no combate à pobreza esteve muito mais associada aos efeitos do crescimento econômico:

(...) relegando a um papel secundário os potenciais efeitos das estratégias de redução da desigualdade, permitindo, em primeiro lugar, entender a causa da ineficácia das políticas de combate à pobreza adotadas nesse período e, em segundo, dizer que a sociedade brasileira ousaria, com responsabilidade, ao definir a busca de maior equidade social como elemento central de uma estratégia de combate à pobreza. (BARROS, 2001).

¹³ Ver BARROS, Ricardo Paes de. (2001) A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Texto para Discussão – IPEA.

Para o pesquisador, a desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. “Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social”. Nesse contexto, ele destaca a importância crucial do estímulo de políticas de crescimento para alimentar a dinâmica econômica e social do país. No entanto, para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade, afirma o autor.

Neri (2002) estudou a relação entre desigualdade social e saúde no Brasil. A estratégia usada por ele foi de avaliar as necessidades de cuidados médicos e consumo dos serviços de saúde, bem como o acesso a seguro saúde ao longo da distribuição de renda.

O autor observou que os indivíduos mais pobres (nos primeiros décimos da distribuição de renda) têm pior acesso a seguro saúde, e necessitam de maiores cuidados médicos, mas consomem menos os serviços de saúde – o que acaba por aprofundar o quadro de desigualdade dos rendimentos. As outras características extra-rendimento de sua pesquisa indicaram que os principais determinantes para o consumo dos serviços de saúde estariam fortemente associados aos grupos sociais mais privilegiados (de maior escolaridade, acesso a seguro saúde, água, esgoto, luz, coleta de lixo) e a fatores que apontam para capacidade de geração de oferta desses serviços no país.

Ele conclui que existe uma certa endogeneidade na equação de rendimentos dos indivíduos, ou seja, “um pior rendimento gera uma saúde mais precária, e uma pior saúde, um menor rendimento. É nesse sentido que políticas de provisão de saúde pública são políticas de combate à pobreza e à desigualdade”.

Easterly (2004) fala da relação entre crescimento e desenvolvimento, “nós, especialistas, não nos importamos com o crescimento do PIB por si só. Nos preocupamos com o PIB porque ele melhora a sorte dos pobres e reduz a proporção daqueles que são pobres”. E reafirma que o crescimento econômico livra os pobres da fome e das doenças.

A respeito da saúde, ele fala que os índices mais altos de mortalidade infantil nos países mais extremamente pobres refletem em parte os índices mais altos

de doenças transmissíveis de fácil prevenção, como tuberculose, sífilis, diarreia, pólio, sarampo, tétano, meningite, hepatite, doença do sono, esquistossomose, cegueira do rio, hanseníase, tracoma, verminoses e infecções das vias respiratórias inferiores. (EASTERLY, 2004).

Os remédios que aliviarão algumas dessas doenças são às vezes surpreendentemente baratos, como demonstra o autor: a terapia de reidratação oral, ao custo de menos de 10 centavos de dólar a dose, pode aliviar a desidratação; a vacinação contra coqueluche, pólio, difteria, sarampo e tétano custa cerca de 15 dólares por criança e a vitamina A pode ser acrescentada à alimentação pelo processamento do sal, ou do açúcar.

Porém, devido à falta de acesso a informação, conhecimento/educação, e até mesmo de uma condição financeira mínima, muitos acabam perecendo e sucumbindo às doenças que teriam um simples tratamento.

Nesse contexto, Easterly (2004) diz que o conhecimento tem uma propriedade especial que o torna propenso a vazar e que, geralmente, quando isso acontece, beneficia a sociedade. Essa propriedade do conhecimento significa que há dividendos crescentes para o investimento em informação.

Segundo o autor, com os vazamentos ocorre o aumento dos lucros sociais, e não o aumento dos lucros individuais; e assim uma sociedade se beneficia do grande investimento feito por ela em conhecimento e o princípio de que o conhecimento vaza estabelece o potencial para a existência de círculos virtuosos e círculos viciosos.

Easterly cita as dificuldades de rompimento do ciclo vicioso da pobreza:

Mesmo quando na sociedade como um todo os incentivos ao crescimento são bons, os pobres encontram pouco incentivo ao crescimento porque a produtividade do indivíduo depende de seus parceiros, e os parceiros do pobre são em geral outros pobres. Uma ajuda que ofereça ao pobre dotações proporcionais aos aumentos de renda obtidos (em lugar da punição aos aumentos de renda, vigente na maioria dos sistemas de amparo social) pode ajudar a corrigir esses baixos incentivos. (EASTERLY, 2004, p.369).

Ele conclui que pode ser necessária a intervenção do governo para retirar uma economia do bolsão da pobreza (que advém de uma “falha de coordenação”).

Ou seja, os investimentos públicos poderiam ajudar a retirar a economia desse bolsão ao subsidiar o investimento em novo conhecimento – como a educação.

Assim como Nurkse, Easterly (2004) cita o argumento de que algumas nações serão pobres somente porque começaram pobres ou porque todo mundo espera que sejam pobres. Mas conclui que “o sucesso ou fracasso dos programas do governo não determina de modo exclusivo o destino dos pobres”. Já que não é possível saber o que virá a ser o seu futuro econômico, que é sensível às condições iniciais de conhecimento, capacitação e expectativas - fatores difíceis de medir.

Para Giambiagi (2005), as políticas que produzem o crescimento podem ser identificadas “como aquelas que, simultaneamente, geram a estabilidade macroeconômica, estimulam a eficiência microeconômica e abrem a economia para o comércio internacional”.

Neste contexto, o autor destaca a importância do estímulo à ampliação pelo setor privado do investimento no capital físico e humano, na pesquisa científica e tecnológica, bem como na sua absorção. O governo deve reduzir suas despesas de custeio e “concentrar o uso de sua poupança na formação do “capital humano” (educação e saúde), na pesquisa básica e na infraestrutura, o que eleva a produtividade do investimento privado”.

Giambiagi (2005) afirma que uma das principais conclusões extraídas do desenvolvimento brasileiro é a de que o Estado deve coordenar o processo de desenvolvimento, “criando um ambiente propício, garantindo o direito de propriedade e a estabilidade monetária e aprimorando os serviços essenciais como justiça, segurança, educação, saúde e saneamento”. E enfatiza que isso requer um Estado com autoridade, qualidade e ativo, que estimule o investimento e reduza as distorções do mercado.

Em relação ao Programa Bolsa Família, um outro estudo feito por Barros (2007) demonstrou que o Salário Mínimo (SM) é muito menos efetivo que o Programa Bolsa Família, tanto no combate à pobreza quanto no combate à desigualdade. Uma vez que qualquer medida de pobreza deve declinar sempre que a renda dos mais pobres cresce para todo ponto de corte selecionado, o autor constatou que, para

qualquer linha e medida de pobreza, o PBF é um instrumento com melhor relação custo-efetividade que o SM.

Ele destaca que o fator determinante do sucesso do PBF é o foco nas crianças. “Como 81% das famílias extremamente pobres têm crianças, todo programa de transferência centrado nas crianças terá, naturalmente, um alto grau de efetividade no combate à pobreza e à desigualdade”.

Nesse contexto, Banerjee e Duflo (2011) afirmam que os pobres são exatamente como o resto das pessoas em quase tudo; eles também têm as mesmas vontades e fraquezas; e não são menos racionais que ninguém – muito pelo contrário. “Precisamente porque o pobre tem tão pouco, frequentemente observa-se muito esforço e cuidado em suas escolhas. Eles têm que ser economistas sofisticados apenas para sobreviver”¹⁴.

Os autores descrevem a dificuldade das pessoas que vivem com apenas 99 centavos de dólar por dia, tendo em conta que isso significa acesso limitado a informações – já que jornais, televisão e livros custam dinheiro - e, com frequência, esses indivíduos simplesmente não sabem certos fatos que o resto do mundo toma como dados: por exemplo, que as vacinas podem impedir seus filhos de contrair sarampo.

Sendo assim, isso acaba se refletindo no fato de viver em um mundo cujas instituições não são construídas para eles. Segundo os autores, a maioria dos pobres não tem salário, muito menos um plano de aposentadoria. E isso significa “tomar decisões sobre coisas que vêm com muitas letras pequenas quando o sujeito não consegue ler corretamente nem com letra grande”.

Os autores trazem o questionamento: o que alguém que não sabe ler faz um com uma apólice de seguro de saúde que não cobre a maioria das doenças? E em relação a viver sem saber ler ou fazer contas simples, eles dizem que no dia a dia dessas pessoas isso significa “ir votar quando toda a sua experiência do sistema político é um monte de promessas, não entregues; e não ter nenhum lugar seguro para guardar seu dinheiro, porque o que o gerente do banco pode fazer com suas

¹⁴ Tradução livre da autora.

pequenas economias não cubram o custo de manuseá-lo. E assim por diante”. (BANERJEE e DUFLO, 2011).

Para essas pessoas, tudo isso implica que aproveitar ao máximo seus talentos e garantir o futuro de suas famílias exige muito mais habilidade, força de vontade e compromisso para os pobres. E, inversamente, os pequenos custos, as pequenas barreiras e os pequenos erros que a maioria das pessoas nem se importa, estão sempre à sua espreita.

Não é fácil escapar da pobreza, mas um senso de possibilidade e um pouco de ajuda bem direcionada (um pedaço de informação, um empurrãozinho) às vezes podem ter efeitos surpreendentemente grandes. Por outro lado, expectativas equivocadas, a falta de fé onde é necessário e obstáculos aparentemente menores podem ser devastadores. Um empurrão na alavanca correta pode fazer uma grande diferença, mas muitas vezes é difícil saber onde está essa alavanca. Acima de tudo, é claro que nenhuma alavanca única resolverá todos os problemas (BANERJEE; DUFLO, 2011, p.10).¹⁵

Eles ainda sugerem que a falta de uma grande resposta universal pode soar vagamente decepcionante, mas na verdade, é exatamente o que um formulador de políticas deve querer saber - não que haja um milhão armadilhas de pobreza, mas que há alguns fatores-chaves que criam a armadilha, e que aliviar aqueles problemas em particular poderia libertá-los e apontá-los em direção a um ciclo virtuoso de aumento da riqueza e investimento.

Campino (2011) destaca que nos países menos desenvolvidos, (e aqui se inclui o Brasil), além dos fatores de preocupação devido aos crescentes custos da assistência médica-hospitalar, “tem-se o problema do tamanho da população que não tem acesso regular ao sistema formal de assistência à saúde”. Portanto, nesses países, à preocupação com as questões da eficiência econômica adiciona-se a equidade de acesso aos serviços de saúde.

Campello e Neri (2013) constataram que o Bolsa Família “criou uma nova estrutura, aperfeiçoou mecanismos, adicionou benefícios e ampliou o alcance e o impacto distributivo das transferências”. Assim, o programa se consolidou e assumiu centralidade na política social brasileira e no nível internacional – hoje é referência em

¹⁵ Tradução livre da autora.

tecnologia de transferência de renda condicionada e está entre as ações mais efetivas de combate à pobreza.

Segundo os autores, o programa atende a cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país - o que corresponde a um quarto da população brasileira. Ainda conta com um sólido instrumento de identificação socioeconômica, o Cadastro Único, e com um conjunto variado de benefícios, “o Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família”.

Nesse contexto, Gonçalves e Machado (2014) observaram que no Brasil, apesar da queda generalizada da porcentagem de famílias em todas as categorias de pobreza na última década, as famílias sempre ou usualmente pobres apresentaram características demográficas, socioeconômicas e de acesso e inserção no mercado de trabalho distintas das famílias com pobreza transitória ou classificadas como nunca pobres.

É importante destacar que seus resultados indicaram a necessidade de diferenciação das famílias pobres, de acordo com o movimento de entrada e saída da pobreza, ou seja, é válido que a dinâmica da pobreza seja considerada no desenho de políticas públicas. Elas afirmam que famílias cujos membros possuam ensino médio e/ou superior completo ou ocupações com maior nível de qualificação têm menores chances de entrada na pobreza e de permanecer na situação por, pelo menos, um ano.

Para as autoras, a taxa de adultos nas famílias, a renda média de outras fontes, o salário médio por adulto ocupado e o salário horário médio, embora tenham contribuído para o aumento da renda familiar per capita tanto dos mais pobres quanto dos mais ricos, o fizeram com maior intensidade para os mais pobres. Dessa forma, agiram no sentido de diminuir a desigualdade. Já a taxa de ocupação dos adultos e o número de horas trabalhadas por adulto ocupado atuaram no sentido de aumentar a renda familiar per capita dos mais ricos e de reduzir o mesmo rendimento dos mais pobres. Sendo assim, elas concluíram que esses dois fatores contribuíram para aumentar a desigualdade entre pobres e ricos.

Um ponto importante mostrado na pesquisa das autoras foi que a queda no tempo dedicado ao trabalho por parte dos mais pobres foi acompanhada por um aumento do número de adultos que estudam. “Isso sinaliza que os mais pobres estão dedicando uma maior parte do seu tempo à formação de capital humano”. Já quando se observou as medidas de desigualdade da distribuição da renda, notou-se que a renda não proveniente do trabalho passou a ser importante para a queda da desigualdade a partir de 1999, o que reforça a importância dos programas governamentais de transferência direta de renda para o combate à desigualdade social que podem ser um canal de atenuação da pobreza.

Angus Deaton (2017) afirma que é fácil pensar que a fuga da pobreza está relacionada apenas ao dinheiro. Porém, tão ou mais importante quanto ele é ter uma saúde melhor e uma chance maior de viver tempo suficiente para conseguir prosperar. Para ele, as pessoas têm de alcançar um padrão melhor, ou pelo menos não pior, em termos de bem-estar, mas não somente em padrões materiais.

4. METODOLOGIA

Esse trabalho terá um enfoque qualitativo, pois fará um estudo descritivo sobre a população pobre/extremamente pobre do Brasil; as principais causas da pobreza e os seus desdobramentos no nível individual e social. Buscará interpretações a respeito do comportamento, incentivos e motivações desse grupo, assim como sobre o seu desenvolvimento ao longo dos últimos anos.

Serão analisadas também as alocações de recursos do governo federal nos setores diretamente relacionados ao desenvolvimento social (saúde e educação); serão usadas bases de dados, tabelas, gráficos e programas estatísticos (como o Gretl) para mostrar o comportamento de algumas variáveis (IVS, IDH, etc.) ao longo do tempo e como elas se relacionam com a alteração do nível de pobreza no Brasil.

As bases de dados e relatórios relevantes ao tema serão em sua maioria extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (CENSO, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD, PNAD CONTÍNUA, Pesquisa de Orçamento Familiar - POF), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Banco Central do Brasil, Tesouro Nacional, PNUD, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e Atlas dos Indicadores Sociais

5. DESCRIÇÃO DOS DADOS

5.1 Pobreza

A erradicação da pobreza é um dos temas centrais da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, pois essa temática figura há anos nos esforços analíticos e de políticas públicas no Brasil (INSTITUTO DE PEQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).

A presente seção analisa a pobreza sob a ótica monetária, ou seja, a partir de um valor que serve como linha de corte para definir pobres e não pobres. Como o Brasil não possui uma linha oficial de pobreza, são construídas algumas linhas como forma de mostrar que a proporção de pobres varia de acordo com o critério adotado. Ainda que haja discussões sobre diversas linhas de corte, de acordo com a classificação de renda dos países, o valor de US\$ 1,90 diários per capita em Paridade de Poder de Compra - é atualmente o limite para a definição de extrema pobreza global, como explicitado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1.1 e na missão institucional do Banco Mundial (IPEA 2018).

O Brasil é classificado entre os países com renda média-alta, para os quais o Banco sugere a linha de US\$ 5,5 para classificar as pessoas na pobreza. Mas a estratégia de dar destaque a essa linha já tinha sido adotada na Síntese de Indicadores Sociais de 2017 (SIS 2017) e será usada nesta seção também.

Segundo o IPEA (2018), considerando a linha de extrema pobreza global, entre 2016 e 2017, aumentou o percentual de pessoas com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,90 por dia (ou cerca de R\$ 140,00 mensais em valores de 2017).

No País, em 2016 havia 6,6% da população abaixo desta linha, valor que chegou a 7,4% em 2017 (compreendendo mais de 15 milhões de pessoas). O crescimento do percentual de pessoas abaixo dessa linha aumentou em todas as regiões, com exceção da Região Norte, onde se manteve estável. Da mesma forma, a linha de US\$ 3,20 (cerca de R\$ 236,00 mensais) mostrou crescimento, classificando

13,3% da população na pobreza em 2017 (diante de 12,8% em 2016), com crescimento acentuado na Região Nordeste.

Ainda segundo o SIS (2018), no Brasil, em relação à medida de US\$ 5,50 PPC diários, 26,5% da população, ou quase 55 milhões de pessoas, viviam com rendimento inferior a esta linha em 2017 (cerca de R\$ 406,00 mensais), diante de 25,7% da população em 2016. A maior parte dessas pessoas (mais de 25 milhões) estava na Região Nordeste, enquanto na Região Centro-Oeste havia menos de 3 milhões de pessoas. O Nordeste era também a região com maior percentual de sua população com renda inferior a esta linha, 44,8%, ao passo que esta proporção era de 12,8% no Sul. Na Região Sudeste, por sua vez, houve aumento de 1,3 pontos percentuais, passando de 16,1% para 17,4% da população.

No gráfico 1 é interessante analisar a queda constante que ocorre a partir do ano de 2003 (ano da criação do Programa Bolsa Família) em diante. Nesse período percebe-se uma forte redução da pobreza, em que coincidem tanto o crescimento econômico do período (2003-2013), quanto o aumento dos gastos sociais.

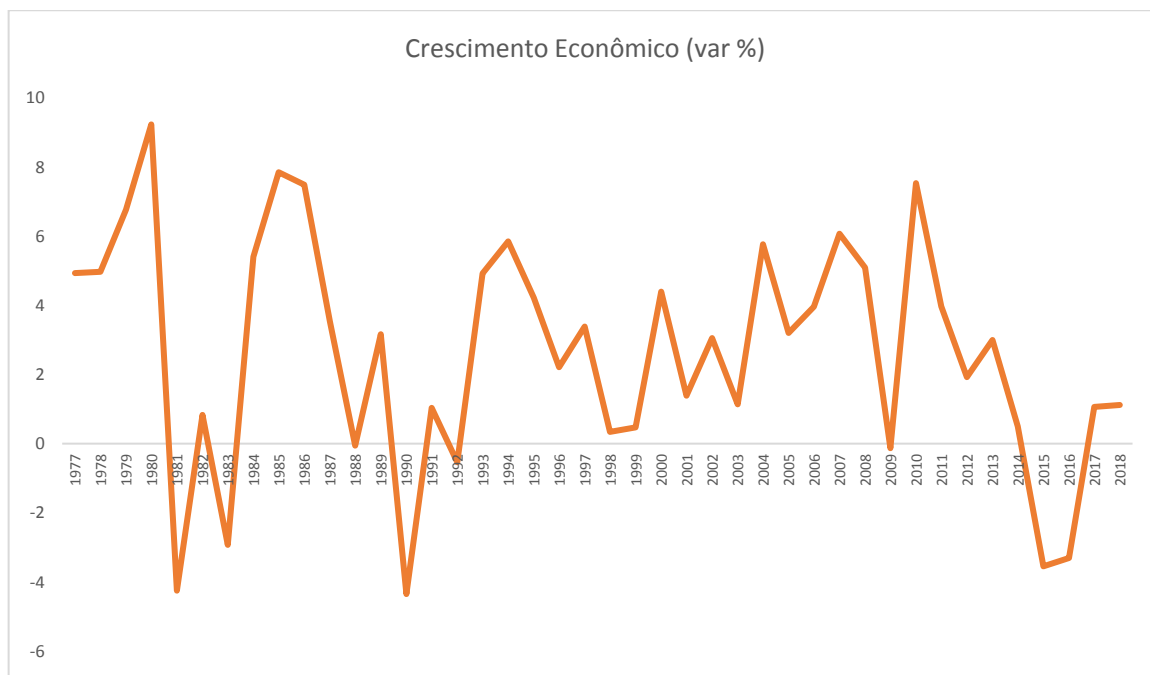
Gráfico 1 – Evolução recente da pobreza no Brasil



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

No gráfico 2 nota-se que o movimento da taxa de variação do crescimento econômico (PIB) passa por uma mudança significativa a partir de 2013. Dessa forma, os anos de “crise” econômica se refletirão no aumento da taxa de pobreza, como pode-se observar no gráfico 3.

Gráfico 2 – Taxa de variação do PIB



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Tabela 1 – Indicador de pobreza por Região¹⁶

| Pobreza por Região | |
|--------------------|------|
| | % |
| Brasil | 14,1 |
| Norte | 19,4 |
| Nordeste | 26,4 |
| Sudeste | 8,9 |
| Sul | 7,9 |
| Centro-Oeste | 9,2 |

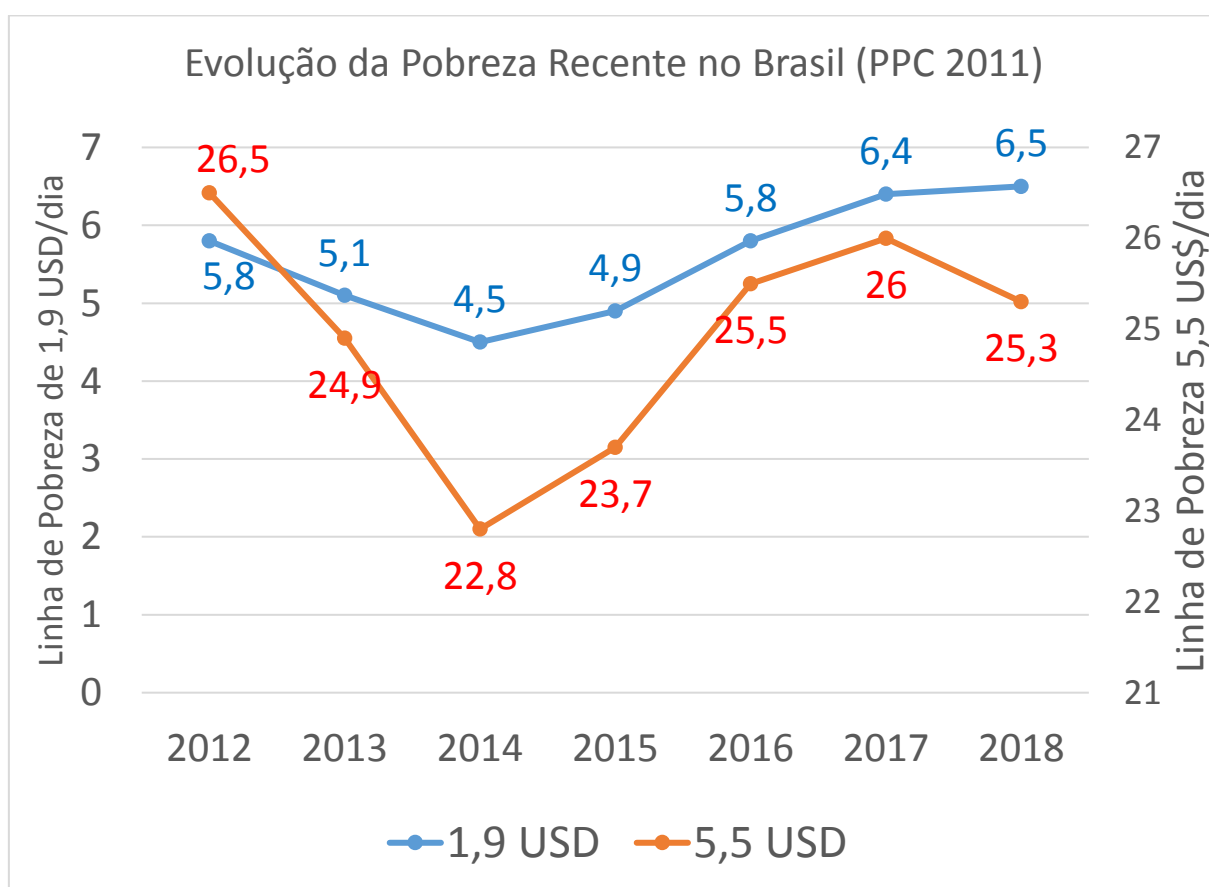
¹⁶ Dados da PNAD contínua do IBGE de 2015, com o número de domicílios com renda familiar inferior à 1 salário mínimo mensal. (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?edicao=9129&t=resultados>)

Na tabela 1 chama atenção as altas taxas percentuais de pobreza na Região Norte e Nordeste do país – o que indica fortes desigualdades socioeconômicas no Brasil.

O Banco Mundial utiliza a linha de pobreza de US\$ 1,9/dia, sendo que a partir de 2017 foi recomendado que o Brasil, por ser considerado país de renda média-alta, passasse a utilizar a linha de US\$ 5,5/dia.

Nesse contexto, analisando o gráfico 3, nota-se que no período recente, de 2014 a 2017, as duas medidas mostraram piora no indicador de pobreza do país. O dado de 2018 já mostra leve melhora no indicador de US\$5,5/dia, sendo que a mesma ainda não foi captada pelo indicador usual de US\$ 1,9/dia

Gráfico 3 – Evolução da Extrema Pobreza no Brasil (US\$1,90) e da Pobreza (US\$5,50)



Fonte: Elaboração própria.

Em seu estudo recente, Marcelo Neri (2019) afirma que apenas em 2015, a pobreza subiu 19,3% no Brasil, com cerca de 6,3 milhões de novos pobres. Seus cálculos revelam que desde o final de 2014 até o final de 2017 o aumento de pobreza foi de 33%, passando de 8,38% a 11,8% da população brasileira. Esse contingente representaria 23,3 milhões de pobres no país, um grupo maior que a população chilena. E é resultado da adição de 6,27 milhões de novos pobres às estatísticas sociais¹⁷.

Para Neri, a resposta tanto para a queda da renda média como para o aumento da desigualdade e consequentemente da pobreza que ocorreu nos últimos anos foi o aumento do desemprego. Isso porque ele seria o principal responsável pela queda de poder compra das famílias brasileiras. O autor também destaca que em 2015, enquanto a média da renda caiu 7%, a renda dos 5% mais pobres caiu 14% - e isso seria o “resultado direto do congelamento nominal do Bolsa Família em 2015, quando as taxas de inflação e de desemprego atingiram 2 dígitos”.

Neri então conclui que houve uma ‘troca’ de menos Bolsa Família por mais gastos previdenciários durante esse período, e que foi desvantajosa em termos da trajetória do binômio social e fiscal, assim como o seu impacto sobre a demanda agregada. Para o autor, em termos de multiplicadores de gastos públicos, cada real gasto com o PBF dispara um multiplicador 3 vezes maior que o dos gastos previdenciários; 5 vezes maior que os do FGTS e 1,68 mais que o abono salarial do PIS-Pasep. “Uma lição da crise atual é olharmos primeiro para os mais pobres, buscando protegê-los e assim preservando o movimento da economia como um todo”.

Em relação a Tabela 2, referente a medidas de pobreza, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios das Capitais – 2018, é importante destacar que o Maranhão continua tendo a maior taxa percentual da população (19,9%) em situação de extrema pobreza (com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,90), seguido por Alagoas (17,2%), Acre (14,4%) e Piauí (14,2%). E

¹⁷O autor esclarece que a linha da pobreza usada na questão é a da FGV Social, cujo valor em agosto/2018 corresponde a R\$233,00 por pessoa. Este movimento de empobrecimento inclui o aumento de 19,3% da pobreza entre 2014 e 2015 pela PNAD antiga, 3,2% de aumento entre 2016 e 2017 da PNAD Anual e mais 8,33% de incremento entre 2015 e 2016.

isso se reflete nitidamente na disparidade entre as Regiões Norte e Nordeste (11% e 13,6% respectivamente) com as do Sul, Sudeste e Centro-Oeste (2,1%, 3,2% e 2,9%).

Assim como chama a atenção o número de pessoas no Brasil vivendo atualmente nessa situação crítica de extrema pobreza – são mais de 13 milhões de indivíduos.

Na Tabela 2 (listada na página seguinte) é interessante ressaltar que a região com maior percentual de pobres é o Nordeste (13,6%), e também com o maior número absoluto (7,6 milhões).

A região com menor percentual de pobres é o Sul (2,1%), e o Centro-Oeste é a região com menor número absoluto (467 mil).

Já no Sudeste, São Paulo é o Estado com menor percentual de pobres (2,7%), mas é o que apresenta maior número absoluto (1,25 milhões).

Tabela 2 - Medidas de pobreza, segundo Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios das Capitais – 2018

| Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios das Capitais | Pessoas (1 000 pessoas) | | | | | |
|--|--------------------------|------------|--|------------|-------------|------------|
| | Total (1 000 pessoas) | | Com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,9 PPC 2011 (1) (2) | | | |
| | Absoluto | CV (%) | Absoluto | CV (%) | Percentual | CV (%) |
| Brasil | 207 743 | 0,0 | 13 537 | 1,6 | 6,5 | 1,6 |
| Norte | 17 857 | 0,0 | 1 970 | 3,6 | 11,0 | 3,6 |
| Rondônia | 1 747 | - | 82 | 13,4 | 4,7 | 13,4 |
| Porto Velho | 519 | - | 28 | 26,3 | 5,3 | 26,3 |
| Acre | 853 | 0,0 | 123 | 8,0 | 14,4 | 8,0 |
| Rio Branco | 401 | 0,1 | 19 | 17,1 | 4,7 | 17,1 |
| Amazonas | 3 918 | 0,0 | 540 | 6,3 | 13,8 | 6,2 |
| Manaus | 2 143 | 0,1 | 136 | 11,3 | 6,3 | 11,3 |
| Roraima | 513 | 0,0 | 43 | 12,6 | 8,4 | 12,6 |
| Boa Vista | 364 | 0,0 | 24 | 18,7 | 6,6 | 18,7 |
| Pará | 8 463 | 0,0 | 1 000 | 5,8 | 11,8 | 5,8 |
| Belém | 1 483 | 0,1 | 78 | 17,5 | 5,3 | 17,5 |
| Amapá | 821 | 0,0 | 80 | 17,8 | 9,8 | 17,8 |
| Macapá | 493 | 0,1 | 37 | 31,2 | 7,4 | 31,2 |
| Tocantins | 1 541 | 0,0 | 102 | 11,0 | 6,6 | 11,0 |
| Palmas | 292 | 0,1 | 10 | 29,2 | 3,3 | 29,2 |
| Nordeste | 56 589 | 0,0 | 7 674 | 1,9 | 13,6 | 1,9 |
| Maranhão | 7 000 | 0,0 | 1 395 | 3,1 | 19,9 | 3,1 |
| São Luís | 1 094 | 0,0 | 83 | 15,7 | 7,6 | 15,7 |
| Piauí | 3 262 | 0,0 | 462 | 7,0 | 14,2 | 7,0 |
| Teresina | 860 | 0,1 | 45 | 34,8 | 5,3 | 34,8 |
| Ceará | 9 064 | 0,0 | 1 132 | 5,1 | 12,5 | 5,1 |
| Fortaleza | 2 637 | 0,1 | 97 | 16,1 | 3,7 | 16,1 |
| Rio Grande do Norte | 3 478 | 0,0 | 359 | 8,5 | 10,3 | 8,5 |
| Natal | 877 | 0,0 | 51 | 22,7 | 5,8 | 22,7 |
| Paraíba | 3 974 | 0,0 | 447 | 6,8 | 11,2 | 6,8 |
| João Pessoa | 799 | 0,1 | 43 | 23,4 | 5,4 | 23,4 |
| Pernambuco | 9 435 | 0,0 | 1 077 | 5,6 | 11,4 | 5,6 |
| Recife | 1 636 | 0,1 | 126 | 15,2 | 7,7 | 15,2 |
| Alagoas | 3 314 | 0,0 | 571 | 4,4 | 17,2 | 4,4 |
| Maceió | 1 012 | 0,0 | 81 | 13,3 | 8,0 | 13,3 |
| Sergipe | 2 276 | 0,1 | 317 | 7,5 | 13,9 | 7,5 |
| Aracaju | 647 | 0,2 | 50 | 19,3 | 7,7 | 19,3 |

| | | | | | | |
|---------------------|---------------|------------|--------------|------------|------------|------------|
| Bahia | 14 784 | 0,0 | 1 915 | 4,7 | 13,0 | 4,7 |
| Salvador | 2 856 | 0,0 | 124 | 18,1 | 4,3 | 18,1 |
| Sudeste | 87 652 | 0,0 | 2 800 | 4,6 | 3,2 | 4,6 |
| Minas Gerais | 21 022 | 0,0 | 739 | 6,8 | 3,5 | 6,8 |
| Belo Horizonte | 2 497 | 0,1 | 62 | 20,5 | 2,5 | 20,5 |
| Espírito Santo | 3 968 | 0,0 | 157 | 7,8 | 4,0 | 7,8 |
| Vitória | 367 | 0,1 | 9 | 27,2 | 2,6 | 27,2 |
| Rio de Janeiro | 17 153 | 0,0 | 652 | 6,3 | 3,8 | 6,3 |
| Rio de Janeiro | 6 685 | 0,0 | 147 | 12,0 | 2,2 | 12,0 |
| São Paulo | 45 510 | 0,0 | 1 251 | 8,9 | 2,7 | 8,9 |
| São Paulo | 12 162 | 0,0 | 316 | 20,2 | 2,6 | 20,2 |
| Sul | 29 693 | 0,0 | 627 | 7,1 | 2,1 | 7,1 |
| Paraná | 11 331 | 0,0 | 307 | 11,7 | 2,7 | 11,7 |
| Curitiba | 1 915 | 0,1 | 46 | 22,2 | 2,4 | 22,2 |
| Santa Catarina | 7 061 | 0,0 | 102 | 9,2 | 1,4 | 9,2 |
| Florianópolis | 493 | - | 8 | 27,6 | 1,7 | 27,6 |
| Rio Grande do Sul | 11 300 | 0,0 | 218 | 11,2 | 1,9 | 11,2 |
| Porto Alegre | 1 477 | 0,1 | 20 | 24,0 | 1,4 | 24,0 |
| Centro-Oeste | 15 952 | 0,0 | 467 | 6,4 | 2,9 | 6,4 |
| Mato Grosso do Sul | 2 677 | 0,0 | 79 | 14,0 | 3,0 | 14,1 |
| Campo Grande | 885 | 0,0 | 20 | 24,3 | 2,3 | 24,3 |
| Mato Grosso | 3 388 | 0,0 | 81 | 12,4 | 2,4 | 12,4 |
| Cuiabá | 607 | - | 19 | 25,1 | 3,1 | 25,1 |
| Goiás | 6 921 | 0,0 | 214 | 10,2 | 3,1 | 10,2 |
| Goiânia | 1 494 | 0,1 | 26 | 21,7 | 1,7 | 21,7 |
| Distrito Federal | 2 966 | 0,1 | 92 | 14,4 | 3,1 | 14,4 |
| Brasília | 2 966 | 0,1 | 92 | 14,4 | 3,1 | 14,4 |

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018, consolidado de primeiras entrevistas.

Notas: Exclusive as pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

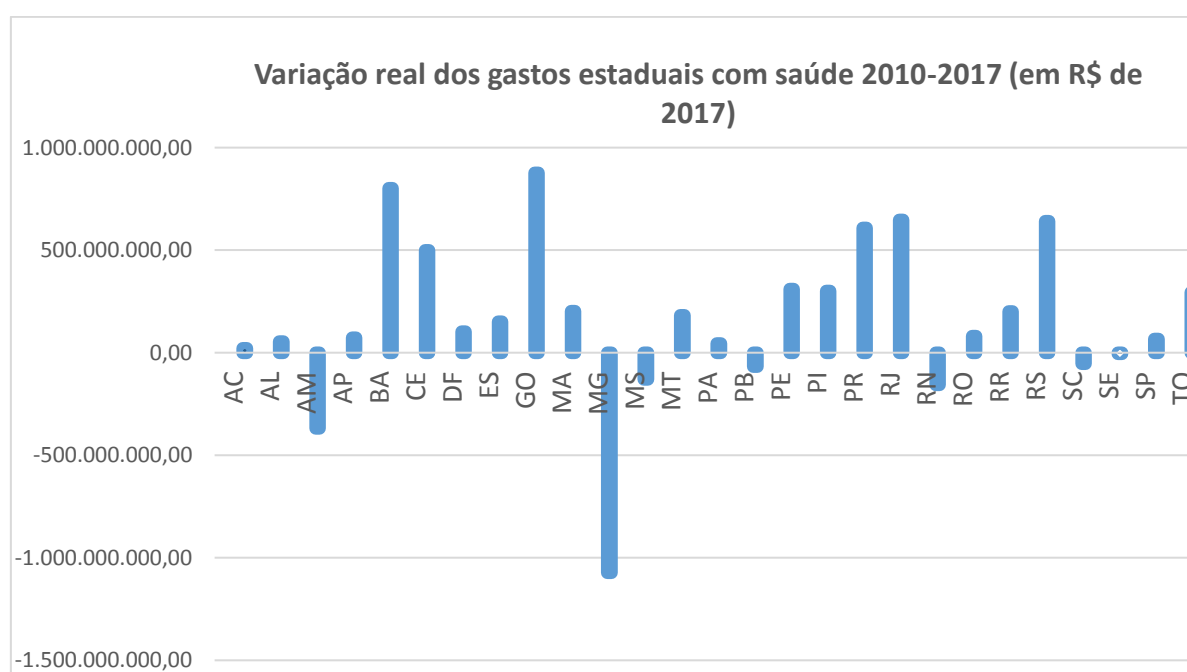
(1) Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes.

(2) Rendimentos deflacionados para reais médios do próprio ano.

5.2 Políticas Sociais no Período (2010-2017)

Dentre os gastos públicos que podem impactar os indicadores de desenvolvimento humano e vulnerabilidade social estão os de saúde e educação. Como mostra o gráfico abaixo, a evolução real dos gastos com saúde no período não foi uniforme entre os estados, com alguns estados tendo diminuído em termos reais os gastos com esta rubrica.

Gráfico 4 – Variação 2010-2017 dos gastos estaduais com saúde¹⁸



Chama atenção o Estado de Minas Gerais, com uma variação real negativa (de menos 1 bilhão de reais) nos gastos públicos com saúde. Também houve diminuição real, mas não tão significativa quanto a de Minas Gerais, dos gastos com saúde nos Estados de Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraíba e Rio Grande do Norte.

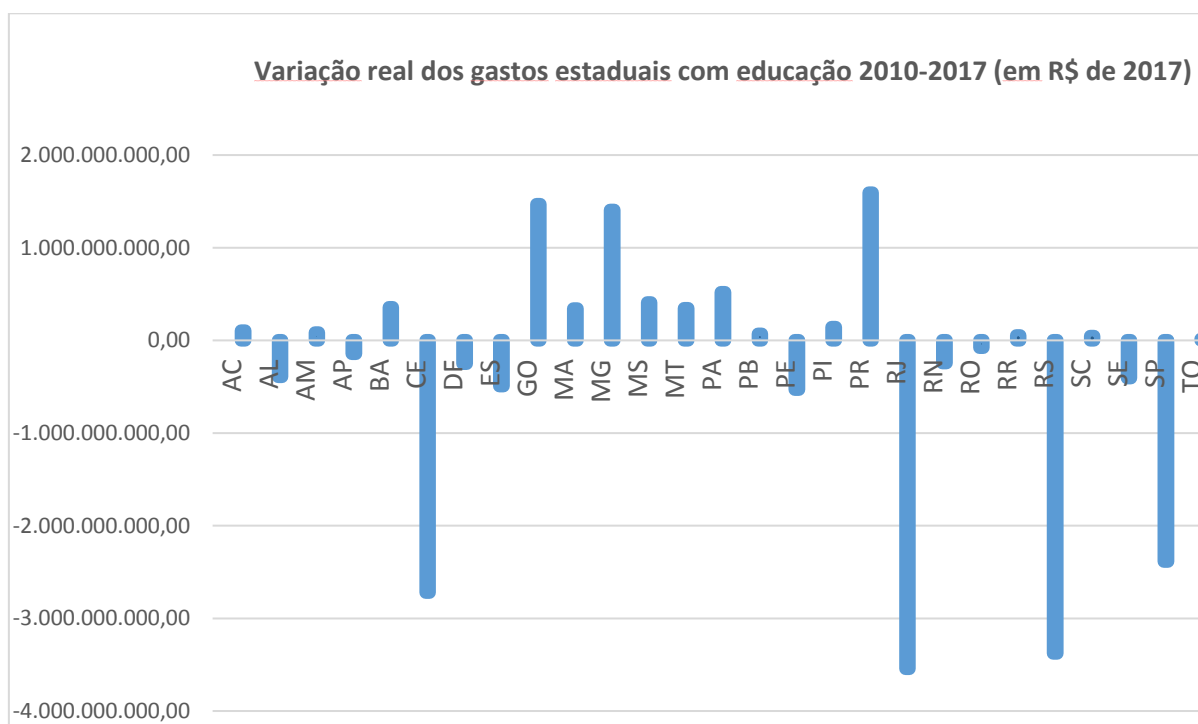
¹⁸ Fonte: Elaboração própria com dados do STN. Os dados foram atualizados monetariamente pelo IPCA. (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>)

Por outro lado, nota-se um aumento real (de mais de R\$500 milhões) dos gastos com saúde nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Os gastos com educação também mostraram uma variação bastante heterogênea entre os estados brasileiros, alguns com forte variação real negativa no período, como se observa no gráfico 5. Destacam-se os Estados do Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, com uma variação real negativa de mais de 2 bilhões de reais.

Por outro lado, os Estados de Goiás, Minas Gerais e Paraná obtiveram aumentos reais nos gastos em educação (de mais de 1 bilhão de reais).

Gráfico 5 – Variação 2010-2017 dos gastos estaduais com educação¹⁹

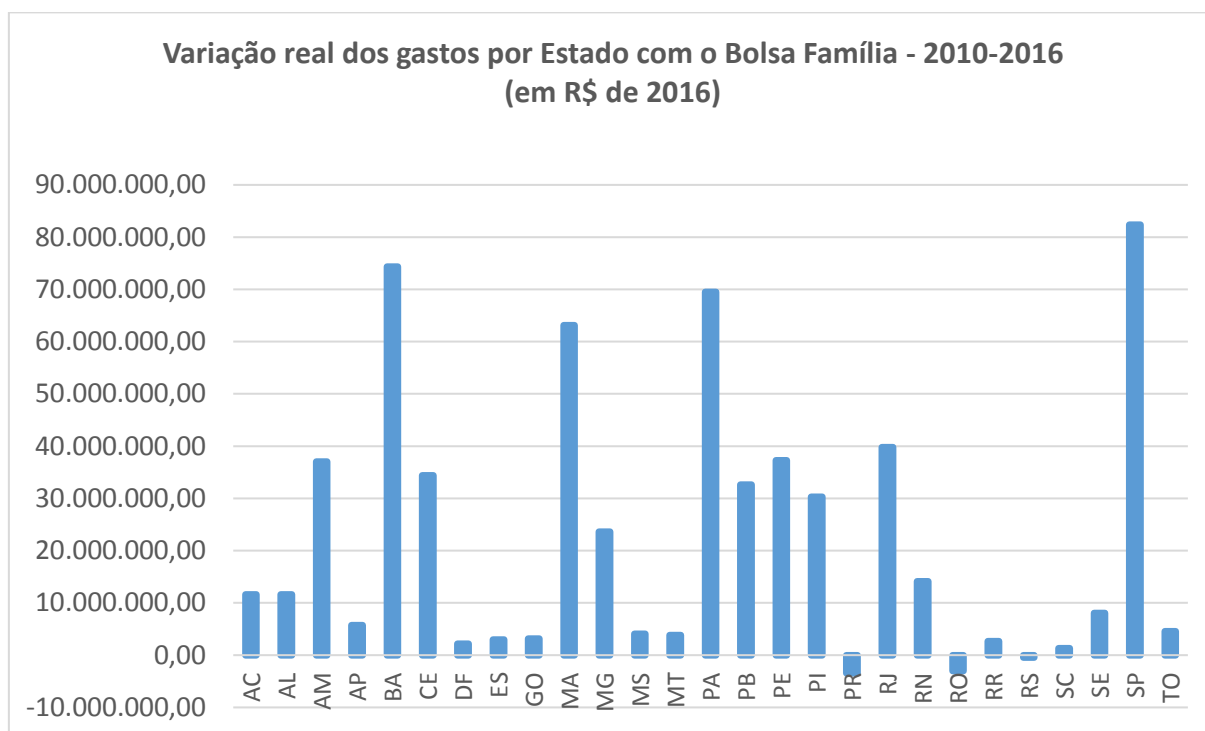


Já os gastos com o Programa Bolsa Família (PBF) foram analisados no período de 2010-2016. É importante destacar que o PBF é um programa de transferência de

¹⁹ Fonte: Elaboração própria com dados do STN. Os dados foram atualizados monetariamente pelo IPCA. (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>)

renda do Governo Federal, sendo assim o gráfico 6 apresenta a distribuição desses gastos por Estados.

Gráfico 6 – Variação 2010-2016 dos gastos estaduais com o PBF



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

No gráfico 6 percebe-se aumentos substantivos nos gastos reais com o Bolsa Família em praticamente todos os Estados brasileiros. Destacam-se a Bahia, Maranhão, Paraíba e São Paulo com aumento de mais de 60 milhões de reais no programa de transferência de renda do governo federal.

5.3 Índice de Vulnerabilidade Social

Desenvolvido pelo IPEA, o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS) dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras surgiram de um esforço de seleção, desenvolvimento e georreferenciamento de indicadores que pudessem revelar condições de vulnerabilidade social nas diversas escalas do território brasileiro.

Tais condições podem estar presentes a partir de diversos fatores envolvidos na temática social, como os contextos de trabalho e renda, educação e saúde, condições de transporte, habitação e saneamento. O IVS é um índice sintético construído com base em indicadores que expressam fragilidades sociais a partir desses fatores (IPEA).

O presente trabalho traz uma análise dos resultados do IVS, suas dimensões e indicadores para 2010 e 2017, de modo a traçar as condições de vulnerabilidade social no território brasileiro e exemplificar formas de análise dos dados disponíveis.

Assim como as noções de “necessidades básicas insatisfeitas”, “pobreza multidimensional” e “desenvolvimento humano”, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária (IPEA 2018).

Nesse sentido, a leitura desses processos, resultante desta “nova” conceituação, pode dialogar e produzir efeitos sobre as propostas e os desenhos das políticas públicas, alargando seu escopo e colocando em evidência as responsabilidades do Estado, em todos os seus níveis administrativos, na promoção do bem-estar dos cidadãos (IPEA 2018).

O IVS aqui apresentado deve sinalizar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns “ativos” em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado. Os três subíndices que o compõem: i) Infraestrutura Urbana; ii) Capital Humano; e iii) Renda e Trabalho representam três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as

condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas (IPEA 2018).

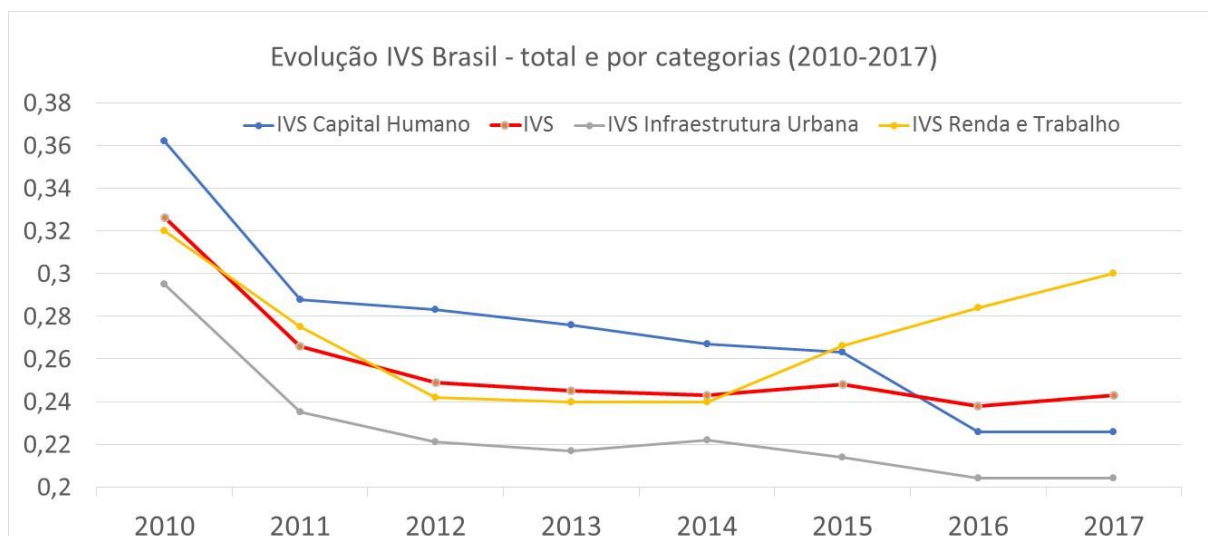
A metodologia do IVS é o resultado da média aritmética dos subíndices: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho, cada um deles entra no cálculo do IVS final com o mesmo peso.

Segundo o IPEA (2018), para o cálculo dos subíndices, foram utilizados dezesseis indicadores calculados a partir das variáveis dos censos demográficos do IBGE, para os anos de 2000 e 2010 – tabulados para o ADH no Brasil com seus respectivos pesos. Para a construção de cada dimensão do IVS, utilizando os pesos equivalentes para cada indicador, foi necessário utilizar parâmetros máximos e mínimos, em cada indicador, para transformá-lo, também, num indicador padronizado, com valores variando de 0,000 a 1,000. Cada indicador teve seu valor normalizado numa escala que varia entre 0 e 1, em que 0 corresponde à situação ideal, ou desejável, e 1 corresponde à pior situação. A condição de absoluta ausência de vulnerabilidade equivale a 0% de casos indesejados (ou, por exemplo, zero mortos por mil nascidos vivos, no caso da variável taxa de mortalidade de crianças de até 1 ano de idade).

Cabe destacar que a leitura do IVS deve ser feita de forma inversa à que se faz, por exemplo, do IDH: quanto mais alta a vulnerabilidade social em determinado território, maior a precariedade das condições de vida da população que nele habita resultando em um IVS com valores mais próximos a 1 (pior situação), enquanto, por outro lado, valores próximos a 0 (zero) indicam baixa, ou inexistente, vulnerabilidade na dimensão ou indicador analisado (IPEA 2018).

Os gráficos a seguir mostrarão a evolução do IVS no Brasil (e por Estado) no período de 2010 e 2017:

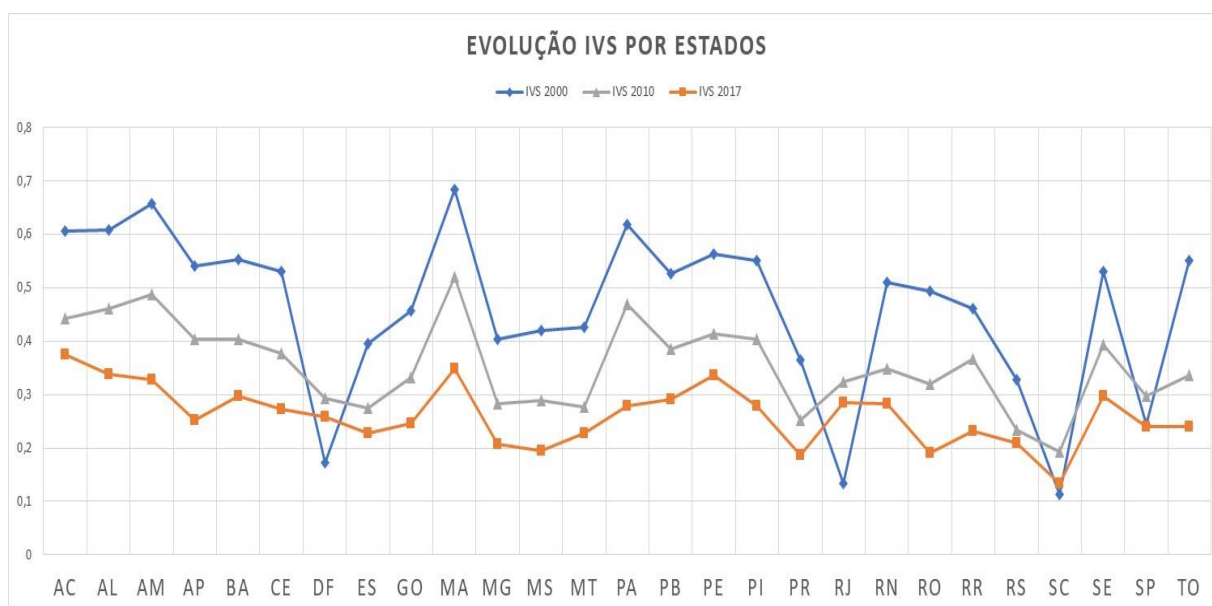
Gráfico 7 – Evolução do Índice de Vulnerabilidade Brasil (2010-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas dos Indicadores Sociais.

Em relação aos indicadores de bem-estar social analisados, vemos uma melhora contínua no IVS entre 2010 e 2017, pois houve uma redução do índice de vulnerabilidade social. É importante destacar que a categoria IVS Renda e Trabalho apresentou um aumento a partir de 2015 – que pode ser associada a recessão econômica do período.

Gráfico 8 – Evolução do Índice de Vulnerabilidade por Estados (2010-2017)



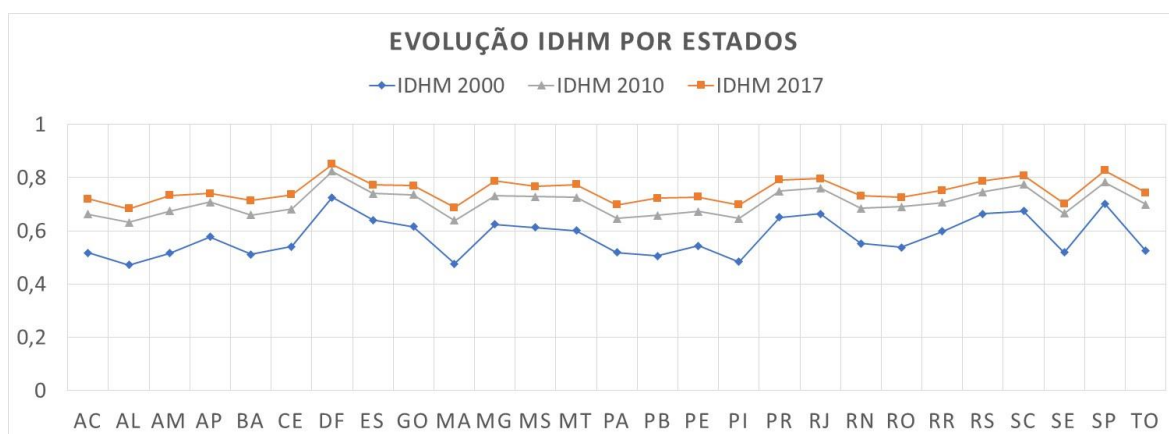
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas dos Indicadores Sociais.

Ao observar o índice de vulnerabilidade por Estados, nota-se que em relação ao IVS entre 2000 e 2010, alguns Estados apresentaram uma piora no indicador, com destaque para o DF, RJ, SC e SP, conforme o gráfico 8.

Análise Atualizada do IDH por Estados

Abaixo percebe-se a evolução do IDH nos estados brasileiros pela inclusão dos dados atuais (referentes ao ano 2017), reforçando a análise de que o IDH tem crescido no país, mesmo que numa taxa menor (no período 2010-2017). Destaca-se o Distrito Federal que mantém o maior IDH do país em todos os anos mensurados abaixo.

Gráfico 9 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano por Estados (2010-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Atlas dos Indicadores Sociais.

O ranking dos IDH's dos estados brasileiros para os anos 2000, 2010 e 2017 se encontra nas tabelas 3,4 e 5 respectivamente:

Tabela 3 – Ranking dos IDH's 2000

| Ranking IDHM 2000 | UF | IDHM | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|-------------------|---------------------|-------|------------|------------------|---------------|
| 1 ° | Distrito Federal | 0,725 | 0,805 | 0,814 | 0,582 |
| 2 ° | São Paulo | 0,702 | 0,756 | 0,786 | 0,581 |
| 3 ° | Santa Catarina | 0,674 | 0,717 | 0,812 | 0,526 |
| 4 ° | Rio Grande do Sul | 0,664 | 0,72 | 0,804 | 0,505 |
| 4 ° | Rio de Janeiro | 0,664 | 0,745 | 0,74 | 0,53 |
| 6 ° | Paraná | 0,65 | 0,704 | 0,747 | 0,522 |
| 97 ° | Espírito Santo | 0,64 | 0,687 | 0,777 | 0,491 |
| 8 ° | Minas Gerais | 0,624 | 0,68 | 0,759 | 0,47 |
| 9 ° | Goiás | 0,615 | 0,686 | 0,773 | 0,439 |
| 10 ° | Mato Grosso do Sul | 0,613 | 0,687 | 0,752 | 0,445 |
| 11 ° | Mato Grosso | 0,601 | 0,689 | 0,74 | 0,426 |
| 12 ° | Roraima | 0,598 | 0,652 | 0,717 | 0,457 |
| 13 ° | Amapá | 0,577 | 0,638 | 0,711 | 0,424 |
| 14 ° | Rio Grande do Norte | 0,552 | 0,608 | 0,7 | 0,396 |
| 15 ° | Pernambuco | 0,544 | 0,615 | 0,705 | 0,372 |
| 16 ° | Ceará | 0,541 | 0,588 | 0,713 | 0,377 |
| 17 ° | Rondônia | 0,537 | 0,654 | 0,688 | 0,345 |
| 18 ° | Tocantins | 0,525 | 0,605 | 0,688 | 0,348 |
| 19 ° | Sergipe | 0,518 | 0,596 | 0,678 | 0,343 |
| 19 ° | Pará | 0,518 | 0,601 | 0,725 | 0,319 |
| 21 ° | Acre | 0,517 | 0,612 | 0,694 | 0,325 |
| 22 ° | Amazonas | 0,515 | 0,608 | 0,692 | 0,324 |
| 23 ° | Bahia | 0,512 | 0,594 | 0,68 | 0,332 |
| 24 ° | Paraíba | 0,506 | 0,582 | 0,672 | 0,331 |
| 25 ° | Piauí | 0,484 | 0,556 | 0,676 | 0,301 |
| 26 ° | Maranhão | 0,476 | 0,531 | 0,649 | 0,312 |
| 27 ° | Alagoas | 0,471 | 0,574 | 0,647 | 0,282 |

Fonte: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2000.html>

Tabela 4 – Ranking dos IDH's 2010

| Ranking IDHM 2010 | UF | IDHM | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|-------------------|---------------------|-------|------------|------------------|---------------|
| 1 ° | Distrito Federal | 0,824 | 0,863 | 0,873 | 0,742 |
| 2 ° | São Paulo | 0,783 | 0,789 | 0,845 | 0,719 |
| 3 ° | Santa Catarina | 0,774 | 0,773 | 0,86 | 0,697 |
| 4 ° | Rio de Janeiro | 0,761 | 0,782 | 0,835 | 0,675 |
| 5 ° | Paraná | 0,749 | 0,757 | 0,83 | 0,668 |
| 6 ° | Rio Grande do Sul | 0,746 | 0,769 | 0,84 | 0,642 |
| 7 ° | Espírito Santo | 0,74 | 0,743 | 0,835 | 0,653 |
| 8 ° | Goiás | 0,735 | 0,742 | 0,827 | 0,646 |
| 9 ° | Minas Gerais | 0,731 | 0,73 | 0,838 | 0,638 |
| 10 ° | Mato Grosso do Sul | 0,729 | 0,74 | 0,833 | 0,629 |
| 11 ° | Mato Grosso | 0,725 | 0,732 | 0,821 | 0,635 |
| 12 ° | Amapá | 0,708 | 0,694 | 0,813 | 0,629 |
| 13 ° | Roraima | 0,707 | 0,695 | 0,809 | 0,628 |
| 14 ° | Tocantins | 0,699 | 0,69 | 0,793 | 0,624 |
| 15 ° | Rondônia | 0,69 | 0,712 | 0,8 | 0,577 |
| 16 ° | Rio Grande do Norte | 0,684 | 0,678 | 0,792 | 0,597 |
| 17 ° | Ceará | 0,682 | 0,651 | 0,793 | 0,615 |
| 18 ° | Amazonas | 0,674 | 0,677 | 0,805 | 0,561 |
| 19 ° | Pernambuco | 0,673 | 0,673 | 0,789 | 0,574 |
| 20 ° | Sergipe | 0,665 | 0,672 | 0,781 | 0,56 |
| 21 ° | Acre | 0,663 | 0,671 | 0,777 | 0,559 |
| 22 ° | Bahia | 0,66 | 0,663 | 0,783 | 0,555 |
| 23 ° | Paraíba | 0,658 | 0,656 | 0,783 | 0,555 |
| 24 ° | Piauí | 0,646 | 0,635 | 0,777 | 0,547 |
| 24 ° | Pará | 0,646 | 0,646 | 0,789 | 0,528 |
| 26 ° | Maranhão | 0,639 | 0,612 | 0,757 | 0,562 |
| 27 ° | Alagoas | 0,631 | 0,641 | 0,755 | 0,52 |

Fonte: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>

Tabela 5 – Ranking IDH's 2017

| Ranking IDHM 2017 | UF | IDHM | IDHM Renda | IDHM Longevidade | IDHM Educação |
|-------------------|---------------------|-------|------------|------------------|---------------|
| 1 ° | Distrito Federal | 0.85 | 0.859 | 0.89 | 0.804 |
| 2 ° | São Paulo | 0.826 | 0.796 | 0.854 | 0.828 |
| 3 ° | Santa Catarina | 0.808 | 0.783 | 0.866 | 0.779 |
| 4 ° | Rio de Janeiro | 0.796 | 0.769 | 0.858 | 0.763 |
| 4 ° | Paraná | 0.792 | 0.771 | 0.843 | 0.764 |
| 6 ° | Minas Gerais | 0.787 | 0.741 | 0.875 | 0.753 |
| 97 ° | Rio Grande do Sul | 0.787 | 0.787 | 0.849 | 0.729 |
| 8 ° | Mato Grosso | 0.774 | 0.742 | 0.825 | 0.758 |
| 9 ° | Espírito Santo | 0.772 | 0.74 | 0.85 | 0.732 |
| 10 ° | Goiás | 0.769 | 0.747 | 0.822 | 0.74 |
| 11 ° | Mato Grosso do Sul | 0.766 | 0.748 | 0.847 | 0.71 |
| 12 ° | Roraima | 0.752 | 0.706 | 0.781 | 0.771 |
| 13 ° | Tocantins | 0.743 | 0.696 | 0.811 | 0.727 |
| 14 ° | Amapá | 0.74 | 0.695 | 0.82 | 0.71 |
| 15 ° | Ceará | 0.735 | 0.676 | 0.818 | 0.717 |
| 16 ° | Amazonas | 0.733 | 0.682 | 0.786 | 0.735 |
| 17 ° | Rio Grande do Norte | 0.731 | 0.68 | 0.849 | 0.677 |
| 18 ° | Pernambuco | 0.727 | 0.682 | 0.821 | 0.685 |
| 19 ° | Rondônia | 0.725 | 0.699 | 0.776 | 0.703 |
| 19 ° | Paraíba | 0.722 | 0.694 | 0.809 | 0.671 |
| 21 ° | Acre | 0.719 | 0.664 | 0.821 | 0.682 |
| 22 ° | Bahia | 0.714 | 0.685 | 0.812 | 0.654 |
| 23 ° | Sergipe | 0.702 | 0.677 | 0.799 | 0.64 |
| 24 ° | Pará | 0.698 | 0.654 | 0.788 | 0.661 |
| 25 ° | Piauí | 0.697 | 0.66 | 0.771 | 0.666 |
| 26 ° | Maranhão | 0.687 | 0.623 | 0.764 | 0.682 |
| 27 ° | Alagoas | 0.683 | 0.639 | 0.783 | 0.636 |

Fonte: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>

Como percebe-se na Tabela 5, o DF permaneceu como a UF de maior IDH, agora com 0,825, e Alagoas com o menor (0,683), sendo que a diferença entre os dois foi de 0,142. Houve, portanto, nesse período, uma expressiva melhora do indicador para todas as regiões, bem como uma redução na desigualdade regional.

No entanto, as tabelas parecem mostrar uma cristalização da ordenação, isto é, poucas variações entre as classificações, bem como uma concentração regional, com os estados do Sul/Sudeste/Centro Oeste povoando majoritariamente a metade superior, e os estados do Norte/Nordeste na metade inferior. Ou seja, em que pese a melhora dos indicadores individuais das UF ao longo desse período, permanece a questão da desigualdade regional.

6. ANÁLISE EMPÍRICA

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, incisos II e III, a República Federativa do Brasil tem, entre os seus objetivos fundamentais “*garantir o desenvolvimento nacional*” e “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”.

Está implícita a ideia de que o desenvolvimento nacional pode ocorrer sem que as desigualdades sociais e regionais sejam devidamente combatidas. A literatura do desenvolvimento lida com essas questões a partir de indicadores que qualificam o crescimento econômico, dentre os quais o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, medida que permite a mensuração de três vetores (renda, longevidade e educação) ao longo do tempo para determinada região, bem como a comparação entre elas.

A pergunta que este capítulo tenta responder é a seguinte: o quanto do IDH e IVS de uma determinada região é explicado pelo seu passado? Em outras palavras: o quanto um IDH baixo (ou um IVS alto) é persistente ao longo do tempo? Sendo esse o caso, políticas que reduzam as desigualdades regionais fazem sentido, na medida em que “*espalham*” o desenvolvimento de maneira mais uniforme pelo país, pois atenuariam os efeitos de um ciclo perverso de baixo desenvolvimento.

Para tanto, foram utilizados dados das PNUD's de 2000 e 2010 para as 27 unidades da federação (UF), com os respectivos IDH. E dados estaduais dos IVS e IDH no período de 2010-2017 provenientes do Atlas dos Indicadores Sociais. A análise foi feita utilizando o software Gretl, no qual foram rodadas regressões “Presente x Passado” e obtidos os respectivos R^2 para cada um dos IDH e IVS acima mencionados.

6.1 – Análise do Presente x Passado IDH

Para verificar o quanto a posição no ranking é influenciada pelo fato da UF de ter estado em posição inferior/superior no passado, foram feitas regressões IDH 2010 x IDH2000 e IDH 2017 x IDH2010 obtendo assim o R^2 como medida do quanto o IDH no passado pode explicar o IDH no presente.

Os resultados estão reportados abaixo e são complementados com seus respectivos gráficos:

Figura 1 – Modelo IDH 2010

Modelo 1: MQO, usando as observações 1-27

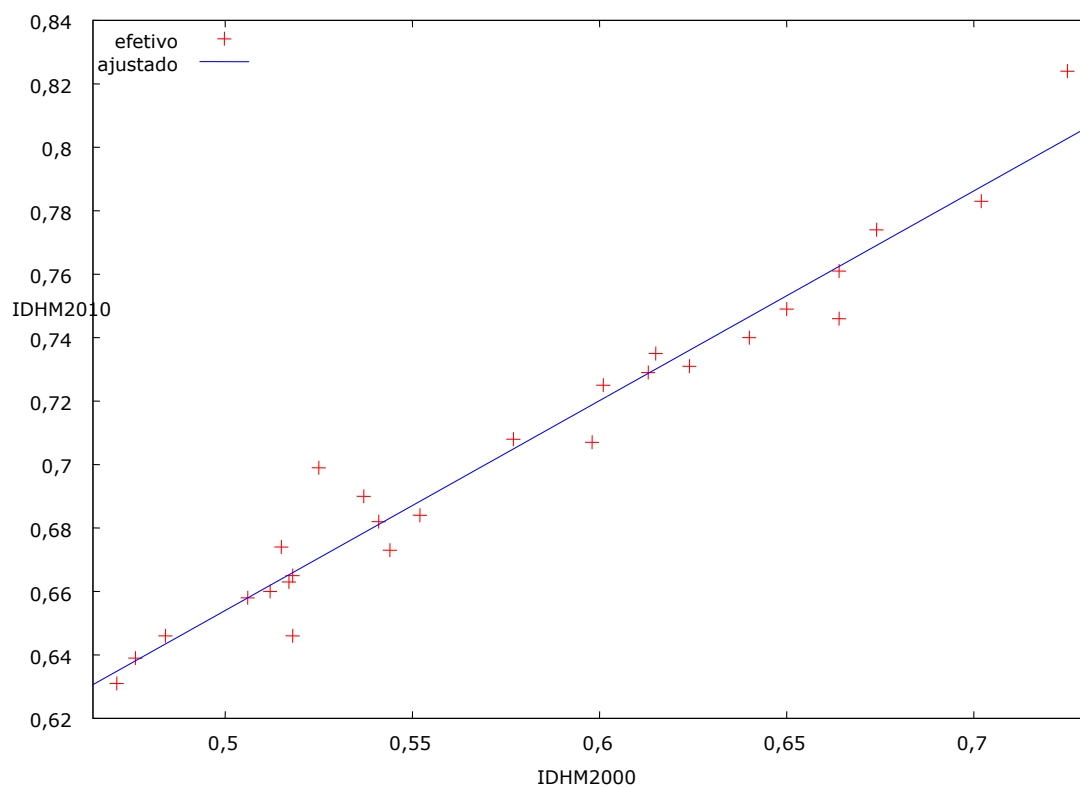
Variável dependente: IDH2010

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Erro Padrão</i> | <i>razão-t</i> | <i>p-valor</i> | |
|------------------------|---------------------|-----------------------|----------------|----------------|-----|
| const | 0,323387 | 0,0160435 | 20,16 | <0,0001 | *** |
| IDH2000 | 0,661218 | 0,0276213 | 23,94 | <0,0001 | *** |
| Média var. dependente | 0,704519 | D.P. var. dependente | | 0,049284 | |
| Soma resíd. quadrados | 0,002640 | E.P. da regressão | | 0,010276 | |
| R-quadrado | 0,958198 | R-quadrado ajustado | | 0,956526 | |
| F(1, 25) | 573,0634 | P-valor(F) | | 9,38e-19 | |
| Log da verossimilhança | 86,33265 | Critério de Akaike | | -168,6653 | |
| Critério de Schwarz | -166,0736 | Critério Hannan-Quinn | | -167,8947 | |

Fonte: Greatl a partir da base de dados do IPEA, disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>.

Gráfico 10 - IDH2010 x IDH2000

IDH2010 efetivo e ajustado versus IDH2000



Fonte: Greatl a partir da base de dados do IPEA, disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>.

Como vemos acima, a desigualdade regional se mostra bastante persistente no período analisado. Com um R^2 de 0,95, pode-se inferir que o IDH no passado pode explicar o IDH no presente de maneira razoável.

Figura 2 – Modelo IDH 2017

Modelo 2: MQO, usando as observações 1-27

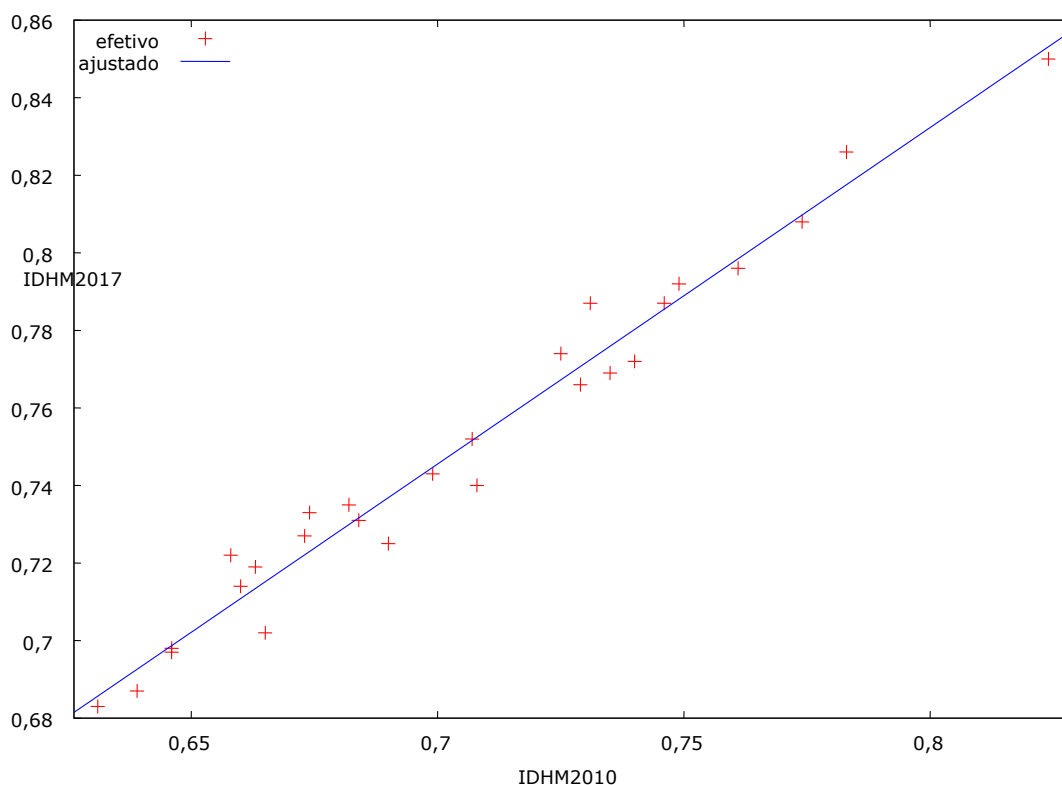
Variável dependente: IDH2017

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Erro Padrão</i> | <i>razão-t</i> | <i>p-valor</i> | |
|-----------------------|---------------------|----------------------|----------------|----------------|-----|
| const | 0,138124 | 0,0208535 | 6,624 | <0,0001 | *** |
| IDH2010 | 0,867714 | 0,0295302 | 29,38 | <0,0001 | *** |
| Média var. dependente | 0,749444 | D.P. var. dependente | | 0,043379 | |

| | | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------|
| Soma resíd. quadrados | 0,001377 | E.P. da regressão | 0,007421 |
| R-quadrado | 0,971860 | R-quadrado ajustado | 0,970734 |
| F(1, 25) | 863,4158 | P-valor(F) | 6,62e-21 |
| Log da verossimilhança | 95,12097 | Crítério de Akaike | -186,2419 |
| Crítério de Schwarz | -183,6503 | Crítério Hannan-Quinn | -185,4713 |

Gráfico 11 - IDH2017 x IDH2010

IDH2017 efetivo e ajustado versus IDH2010



Fonte: Greatl a partir da base de dados do IPEA, disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>.

Comparando com o passado mais recente, vemos que a persistência é maior (R^2 0,97), o que já era esperado, dado o curto lapso temporal (2010-2017).

Se fizermos a mesma análise para os componentes do IDH (Renda, Educação e Longevidade), verificamos que o componente Educação é o que possui a menor capacidade explicativa do passado em relação ao presente ($R^2 = 0,7$), mas ainda assim elevada. Nesse período, houve um claro avanço educacional no país, com a

universalização do ensino básico e a criação do Fundef²⁰, posteriormente alterado para Fundeb²¹, o que pode explicar em parte a menor dependência do passado para este vetor. Em grande parte, devido ao fato de que os estados com menor IDH – Educação (e, portanto, com menor taxa de atendimento escolar) receberam proporcionalmente mais recursos, dada a ampla margem de melhoria possível nesse quesito, comparativamente aos estados com maiores indicadores.

Em que pese a melhora do IDH dos estados brasileiros ao longo do período analisado, bem como a redução da diferença entre eles, a análise mostra um elevado poder explicativo do passado em relação ao presente, indicando haver espaço para políticas que reduzam as desigualdades regionais. Em particular, o caso da Educação parece indicar que é possível reduzir o peso do passado ao se investir em políticas sociais nas quais é levado em consideração as diferenças regionais e que promovam a convergência dos indicadores de forma mais acentuada para aqueles estados/regiões em desvantagem relativa.

6.2 – Análise do Presente x Passado IVS

Repetiremos os processos feitos acima com o IDH, mas agora usaremos o IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) para os anos 2000/2010, 2010/2017.

Figura 3 – Modelo IVS 2010

Modelo 3: MQO, usando as observações 1-27

Variável dependente: IVS2010

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Erro Padrão</i> | <i>razão-t</i> | <i>p-valor</i> | |
|-----------------------|---------------------|----------------------|----------------|----------------|-----|
| Const | 0,151202 | 0,0294181 | 5,140 | <0,0001 | *** |
| IVS2000 | 0,441684 | 0,0607004 | 7,276 | <0,0001 | *** |
| Média var. dependente | 0,354704 | D.P. var. dependente | | 0,082095 | |

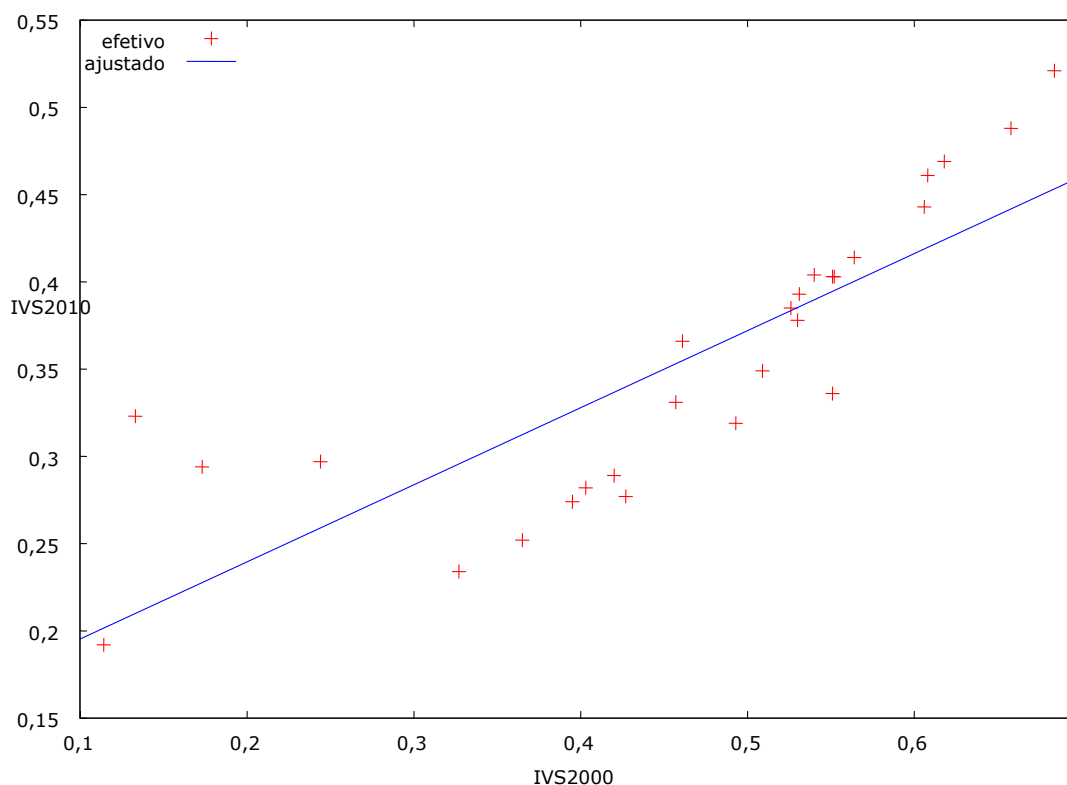
²⁰ <http://www.educabrasil.com.br/fundef-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-fundamental-e-de-valorizacao-do-magisterio/>

²¹ <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249> . Os dois fundos contábeis garantiram o repasse da União para Estados e Municípios investirem em educação básica, de acordo com os princípios previstos na Constituição.

| | | | |
|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------|
| Soma resíd. quadrados | 0,056202 | E.P. da regressão | 0,047414 |
| R-quadrado | 0,679269 | R-quadrado ajustado | 0,666440 |
| F(1, 25) | 52,94694 | P-valor(F) | 1,26e-07 |
| Log da verossimilhança | 45,04640 | Critério de Akaike | -86,09280 |
| Critério de Schwarz | -83,50112 | Critério Hannan-Quinn | -85,32216 |

Gráfico 12 - IVS2010 x IVS2000

IVS2010 efetivo e ajustado versus IVS2000



Fonte: Greatl a partir da base de dados do IPEA, disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>.

No caso do IVS, o R^2 de 0,67 é significativamente mais baixo para o período 2000-2010, sugerindo que este indicador apresenta menor grau de persistência que o IDH. Já na figura 3, apesar do aumento do R^2 , percebe-se que mesmo no período mais recente (2010-2017), o R^2 de 0,75 sugere uma menor inercia deste indicador que o IDH.

Figura 4 – Modelo IVS 2017

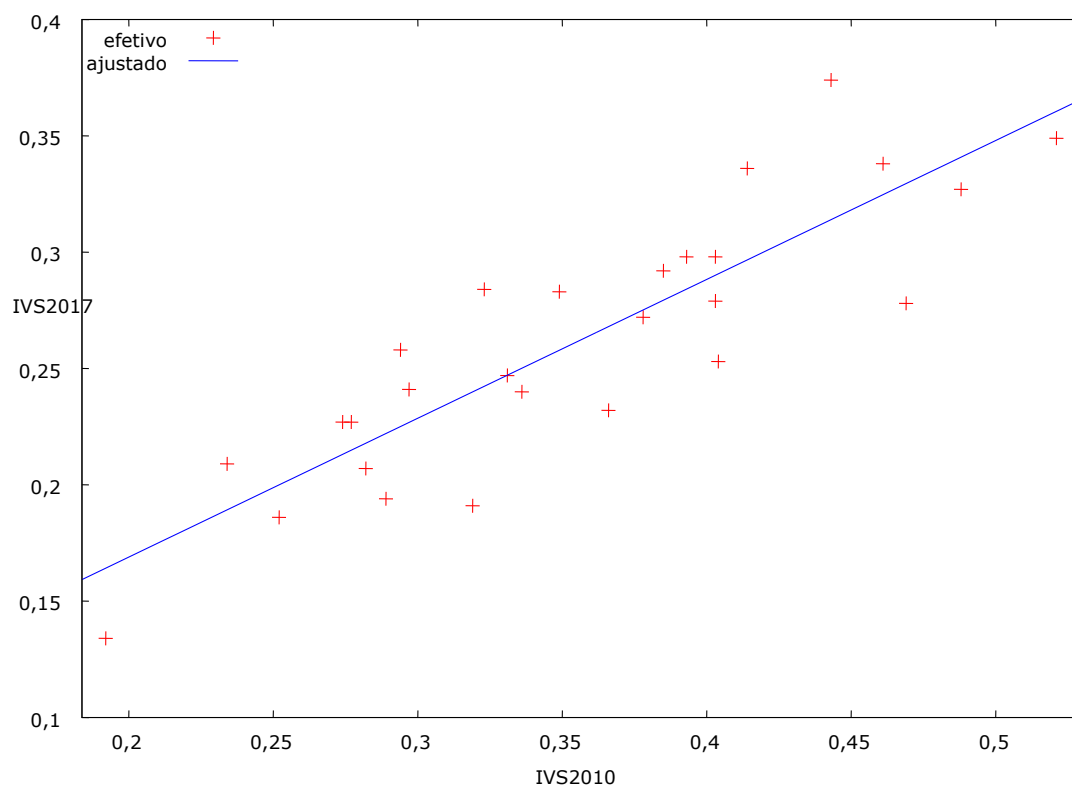
Modelo 4: MQO, usando as observações 1-27

Variável dependente: IVS2017

| | <i>Coefficiente</i> | <i>Erro Padrão</i> | <i>razão-t</i> | <i>p-valor</i> | |
|------------------------|---------------------|-----------------------|----------------|----------------|-----|
| const | 0,0495396 | 0,0248595 | 1,993 | 0,0573 | * |
| IVS2010 | 0,596891 | 0,0683448 | 8,734 | <0,0001 | *** |
| Média var. dependente | 0,261259 | D.P. var. dependente | | 0,056464 | |
| Soma resíd. quadrados | 0,020462 | E.P. da regressão | | 0,028609 | |
| R-quadrado | 0,753147 | R-quadrado ajustado | | 0,743272 | |
| F(1, 25) | 76,27466 | P-valor(F) | | 4,58e-09 | |
| Log da verossimilhança | 58,68616 | Critério de Akaike | | -113,3723 | |
| Critério de Schwarz | -110,7806 | Critério Hannan-Quinn | | -112,6017 | |

Gráfico 13 - IVS2017 x IVS2010

IVS2017 efetivo e ajustado versus IVS2010



Fonte: Greatl a partir da base de dados do IPEA, disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>.

6.3 Conclusão

A análise feita foi baseada em Mendes (2014), que rodou um modelo (MQO) para testar a persistência da desigualdade do passado no presente entre países.

Neste trabalho, foi testada a persistência dos IDH's e IVS's das UF do Brasil, entre 2000-2010, e 2010-2017.

Nesta regressão, o R^2 de 0,95 sugere que, para os estados brasileiros, a posição no ranking dos indicadores em 2000 explica 95% da posição dos mesmos em 2010.

Estados com menores indicadores no passado tendem a permanecer com baixos indicadores no presente.

Nos períodos analisados, (2000-2010) e (2010-2017), tanto o IDH quanto o IVS mostraram forte tendência inercial, isto é, o índice contemporâneo é fortemente explicado pelo índice anterior, como mostra o elevado R^2 . Assim, um Estado bem posicionado no ranking no período anterior tem grande chance de manter esta posição no período seguinte.

Cabe mencionar que o R^2 do modelo com IVS é menor que o do IDH, sugerindo haver uma inercia menor na posição dos estados para este indicador. Assim, a posição de hoje do estado com ranking do IVS é menos explicada pela posição anterior do mesmo, em relação ao IDH que, como vimos acima, apresenta maior inercia.

7. Considerações Finais

A discussão acerca da redução da pobreza como efeito colateral do crescimento econômico, provocou uma série de discussões acadêmicas acerca da validade desta hipótese, levando os economistas a repensarem a questão, dadas as implicações desta afirmação para as políticas públicas.

Em particular, a discussão acerca do “círculo vicioso da pobreza” chamava a atenção para a necessidade do direcionamento do gasto público para aquelas áreas nas quais tanto a pobreza quanto a desigualdade pudessem ser combatidas de forma mais eficaz.

O surgimento de indicadores para medir a pobreza, o desenvolvimento humano e a vulnerabilidade social facilitou a mensuração da eficácia das políticas de combate à pobreza e de redução das desigualdades.

A literatura enfatiza, basicamente, três tipos de gastos públicos com maior eficácia no combate à pobreza: saúde, educação e transferência direta de renda.

O Brasil apresentou dois períodos nos quais, para uma elevada taxa de crescimento econômico, houve efeito diverso no indicador de pobreza: (i) no fim do milagre econômico; e (ii) de 2003 a 2013. No caso (ii), foi também o período de crescimento dos gastos públicos com saúde, educação e da criação do Programa Bolsa Família.

No período recente, com a recessão de 2015 e 2016, houve uma piora dos indicadores de pobreza e alguns estados apresentaram redução significativa de gastos com saúde e educação.

A análise empírica sugere haver, no caso brasileiro, além dos usuais desafios de redução de pobreza e desigualdade de renda entre as pessoas, um elevado componente de desigualdade regional. Sendo assim, faz-se necessário a ajuda governamental através de gastos públicos diretos (transferência de renda) ou indiretos (saúde e educação) como forma de romper com o círculo vicioso da pobreza no país.

Barros (1997) afirma que uma das dificuldades em avaliar os impactos de investimentos em educação advém do fato de que estes não apenas influenciam as condições de vida daqueles que se educam (efeitos privados da educação), mas também geram uma série de externalidades sobre o bem-estar daqueles que os rodeiam. Além disso, para o autor, os efeitos destes investimentos são não só variados, como possuem várias dimensões. Por um lado, podem ser concretizados via melhoria na qualidade ou na quantidade da educação. Por outro, pode-se diferenciar os investimentos em educação “de acordo com o nível em que ocorrem, podendo estar relacionados a uma melhoria na educação fundamental, secundária, superior ou técnica”.

Segundo Mendes (2014) a “história por trás do baixo crescimento” parece ser a de um conflito social, existente em uma sociedade muito desigual, na qual os vários grupos pressionam o governo por políticas distintas. O Estado, por sua vez, tenta acomodar o conflito “redistribuindo renda para todos, ou quase todos”, com efeitos perversos sobre o potencial de crescimento econômico.

Cria-se, assim, afirma Mendes, um modelo de baixo crescimento com redistribuição “dissipativa” - já que a redistribuição, que deveria ir para os pobres, vaza, em grande medida, para os bolsos dos ricos e dos grupos de renda média. E, também, porque o conflito distributivo cria diversos focos de ineficiência, que reduzem a produtividade da economia e desperdiçam recursos produtivos que poderiam ser mais bem empregados.

Para o autor, ao longo de quase 30 anos de regime democrático, foi possível equilibrar as pressões políticas e preservar a democracia. A economia, porém, estaria sobrecarregada por tributação excessiva, infraestrutura ruim, educação precária, altas taxa de juros e ambiente de negócios inóspito. “Enquanto as perspectivas de crescimento de médio prazo são pálidas”.

A boa notícia, constatada pelo autor é que a desigualdade e a pobreza estão caindo sistematicamente desde o começo da década de 1990, em parte devido à redistribuição dissipativa. Ainda que de alto custo fiscal e econômico, essa redistribuição tem conseguido dar um quinhão aos mais pobres suficiente para reduzir a desigualdade e a pobreza. Se essa tendência continuar no futuro, é possível que,

no longo prazo, o Brasil deixe de ser tão desigual e uma ampla classe média venha a se formar.

Se a causa central do modelo de baixo crescimento com redistribuição dissipativa é a desigualdade, uma queda substancial desta tenderia a desmontar tal modelo. De fato, é possível que uma sociedade mais igualitária se torne menos conflituosa. A dominância da classe média levaria a uma menor demanda por políticas assistenciais e maior demanda por condições favoráveis ao crescimento e geração de emprego no mercado privado. Ao mesmo tempo, essa ampla classe média seria mais bem informada e mais resistente aos privilégios dados aos mais ricos, o que retiraria suporte político a tais privilégios. (MENDES, 2014 p.78)

Para o autor, nesse contexto haveria suporte político a um Estado mais focado na provisão de serviços públicos mais eficientes, inclusive na garantia do cumprimento da lei e dos contratos, e menos interesse em políticas de rendas. “Um modelo de alto crescimento com baixa desigualdade poderia emergir como consequência do atual modelo de baixo crescimento com redistribuição dissipativa”, como se o baixo crescimento nas primeiras décadas da democracia fosse o custo a ser pago para, no futuro, tentar se obter alto crescimento e mais igualdade (Mendes 2014).

No entanto, para o autor essa transição automática e inercial está longe de ser a única possibilidade para o futuro. “Há um cenário negativo, de perpetuação do atual modelo disfuncional. Para que se entre no ciclo virtuoso, seria necessária uma queda muito forte da desigualdade, que ainda está em níveis muito altos” - apesar das quedas na última década. Ainda assim, Mendes diz que esse cenário não está garantido, “até porque parte substancial da queda recente da desigualdade parece ter vindo não das políticas redistributivas governamentais, mas sim de condições do mercado de trabalho, boa parte independente de políticas de governo”.

Banerjee e Duflo (2011) sugerem que a falta de uma grande resposta universal pode soar vagamente decepcionante, mas na verdade, é exatamente o que um formulador de políticas deve querer saber - não que haja um milhão armadilhas de pobreza, mas que alguns fatores-chaves criam a armadilha, e que aliviar esses problemas em particular poderia libertá-los e apontá-los em direção a um ciclo virtuoso de aumento da riqueza e investimento.

Se as políticas redistributivas à la “Robin Hood” tomarem a forma de gastos públicos na educação, elas podem criar um ciclo virtuoso de redução da desigualdade

e aumento da renda per capita. Este seria o caso apenas se a educação fosse uma prioridade para o eleitor pobre mediano. No entanto, o pobre pode não ter a educação como prioridade (MENDES 2014).

Como proposto por Banerjee e Duflo (2011), a educação tem algumas características que podem reduzir o interesse do indivíduo pobre sobre ela: a) A educação é algo que uma pessoa adquire hoje, mas os retornos econômicos só virão no futuro; b) O indivíduo a ser educado não é o único que decide o quanto de educação irá adquirir: os pais tomam esta decisão para os filhos. Uma vez que os retornos à educação serão obtidos somente no futuro, os pobres podem ter necessidades mais urgentes, como alimentação e moradia. Neste sentido, o trabalho das crianças pode ser crucial para a sobrevivência da família.

Portanto, mesmo com a educação sendo oferecida gratuitamente, o envio de crianças para a escola representa um custo de oportunidade para os pais, medido em termos de horas de trabalho infantil. Mesmo que o trabalho infantil não seja essencial para a família, o simples fato da expectativa de vida dos pobres ser menor reduziria os incentivos para enviá-los à escola. Os retornos à educação serão tanto maiores quanto mais tempo se fica trabalhando e recebendo os salários de acordo com o seu nível de educação. Ou seja, se o indivíduo morre cedo, os retornos à educação param de fluir (MENDES 2014).

Sendo assim, para o autor, mesmo em sociedades em que a redistribuição Robin Hood é extremamente intensa, a educação pública pode ser de baixa qualidade e mantida fora da lista de prioridade dos eleitores e do governo. Políticas de redistribuição Robin Hood (que não priorizam a educação) e políticas redistributivas King John (que envia a Educação Pública a favor dos ricos) podem ocorrer simultaneamente. Ambas contribuem para um ciclo vicioso de desigualdade e baixo crescimento por meio de um canal educativo.

Para Amartya Sen (2000), a análise do desenvolvimento considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, o autor atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [capabilities] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. Essas capacidades “podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode

ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”. Essa relação de mão dupla é central na em sua análise.

Isso não tem por objetivo negar que a privação de capacidades individuais pode estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: (1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição; e (2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. Essas relações têm de ser plenamente compreendidas. (SEN, 2000 p.34).

Como visto, portanto, a pobreza não desaparece por obra e graça do capitalismo, do crescimento econômico apenas. Sendo a criação de riqueza condição necessária para a superação deste drama humano, com várias dimensões, não é condição suficiente para garantir um mínimo de igualdade de oportunidades, o que requer ação pública focalizada e, porque não dizer, com uma tecnologia específica de combate à pobreza.

De uma vez por todas constatamos que não existem poções mágicas capazes de dar um final feliz a nossa busca pelo crescimento. A prosperidade acontece quando todos os participantes do jogo do desenvolvimento recebem os incentivos certos. Acontece quando os incentivos do governo induzem à adaptação tecnológica, ao investimento de alta qualidade em máquinas e ao ensino escolar de alta qualidade. Acontece quando os doadores encontram incentivos que os induzem a prestar ajuda aos países com boas políticas, onde a ajuda rende bons dividendos, e não aos países com políticas medíocres onde a ajuda é desperdiçada. Acontece quando os pobres recebem boas oportunidades e incentivos, o que exige programas governamentais de bem-estar social que recompensem a aquisição de renda, em vez de puni-la. Acontece quando a política não está polarizada entre grupos de interesses antagônicos, e sim existe um consenso de investir no futuro. O desenvolvimento amplo e profundo acontece quando o governo que é responsável por suas ações assume energicamente a tarefa de investir em bens coletivos como saúde, educação e obediência à lei. (EASTERLY 2004, p. 366).

Assim, como foi visto no presente trabalho, não pode haver redução da pobreza sem que haja crescimento econômico. No entanto, este sozinho não é suficiente para que haja melhora nos indicadores de bem estar da população, sendo necessário o complemento de gastos públicos diretos (transferência de renda) ou indiretos (saúde e educação) como forma de romper com o círculo vicioso da pobreza no país.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTO, Carlos (2015). A queda da pobreza e da concentração de renda no Brasil. "À la Recherche" da teoria perdida.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512015000300599

Atlas do Desenvolvimento Humano: Disponível nos sites:

<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/> e

http://atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_VERSAO_Final.pdf. Acesso

em abril de 2018.

BANERJEE, A. V., & DUFLO, E. (2011). Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty. New York, PublicAffairs.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane , Investimentos em educação e desenvolvimento econômico. Acesso em junho de 2018:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2308/1/td_0525.pdf

BARROS, Ricardo Paes de. (2001) A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Texto para Discussão (TD) 800. IPEA.

BARROS, Ricardo Paes de. (2007) Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. IPEA.

CAMPELLO, Tereza & Neri, Marcelo Côrtes. (2013) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania..

CAMPINO, Antônio C. Coelho. (2011) Economia da saúde no Brasil em O Brasil e a ciência econômica em debate: Brasil do século XXI. São Paulo: Saraiva.

CYRILLO, Denise C. (2011) Desenvolvimento social, recursos do governo federal e o MDS em O Brasil e a ciência econômica em debate: Brasil do século XXI. São Paulo: Saraiva.

DEATON, A. (2017). A grande saída: saúde, riqueza e a origem da desigualdade. Rio de Janeiro: Intrínseca.

DELFIM NETTO, Antônio (Coord.); GUILHOTO Joaquim; DUARTE, Pedro Garcia; SILBER, Simão Davi (Org.) (2011). O Brasil e a ciência econômica em debate: Brasil do século XXI. São Paulo: Saraiva.

EASTERLY, William. (2004). O espetáculo do crescimento. Rio: Ediouro

GIAMBIAGI, F. (2005). Economia Brasileira Contemporânea. São Paulo: Campus.

GONÇALVES, Solange L. & MACHADO, Ana F. Dinâmica da Pobreza nas Áreas Metropolitanas Brasileiras: uma Análise Segundo a Categorização de Hulme e Shepherd (2002 a 2012). In: 42o Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2014, ANPEC.

<https://www.qedu.org.br/brasil> . Acesso em julho de 2018.

IPEA - Perspectivas da política social no Brasil. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_perspectivasdapolitica.pdf . Acesso em junho de 2018. (pg 189).

IPEA (2018) - Vulnerabilidade Social No Brasil: Conceitos, Métodos E Primeiros Resultados Para Municípios E Regiões Metropolitanas Brasileiras. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2364b.pdf

MENDES, Marcos: Desigualdade e Crescimento: uma revisão da literatura. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-131-desigualdade-e-crescimento-uma-revisao-da-literatura> . Acesso em junho de 2018.

MENDES, Marcos. (2014). Por que o Brasil Cresce Pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Campus.

MENEZES, Naércio F. & OLIVEIRA, Alison P. (2014) A Contribuição da Educação para a Queda na Desigualdade de Renda per Capita no Brasil. Centro de Políticas Públicas – Insper.

MENEZES, Naércio F. (2011) em O Brasil e a ciência econômica em debate: Brasil do século XXI. São Paulo: Saraiva.

MENEZES, Naércio F. (2016) Avaliação Econômica de Projetos Sociais.

MENEZES-FILHO, N.; FERNANDES, R.; PICCHETTI, P. Educação e queda recente da desigualdade no Brasil. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (orgs). Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente. Brasília: Ipea, v. 2, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap25.pdf>. Acesso em junho 2018.

Mundo sem Pobreza: Disponível em: <http://wpp.org.br/o-que-e-pobreza/>. Acesso em abril de 2018.

NERI, Marcelo & SOARES, W. Desigualdade social e saúde no Brasil. Caderno de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2002.

NERI, Marcelo C. “A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a Pobreza?”. Rio de Janeiro RJ – Agosto/2019 – FGV.

NURKSE, R. (1951). Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. Revista Brasileira de Economia. 5: 11-34

PNUD Brasil: Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/> e <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em abril de 2018.

RAY, D. (1998). Development Economics. Princeton: Princeton University Press.

SEN, Amartya. (2000). Desenvolvimento como liberdade. S. Paulo: Cia das letras.

Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira : 2018 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2018.